



16.002

Geschäftsbericht des Bundesgerichtes 2015

Rapport de gestion du Tribunal fédéral 2015

Erstrat – Premier Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 06.06.16 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 15.06.16 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

Eichenberger-Walther Corina (RL, AG), für die Kommission: Zur Behandlung des Geschäftsberichtes des Bundesgerichtes begaben sich die GPK beider Räte am 18. April 2016 nach Lausanne und besprachen sich dort mit der Verwaltungskommission des Bundesgerichtes. Der Geschäftsgang des Bundesgerichtes im Jahr 2015 war ordentlich; ausserordentliche Ereignisse gab es keine. Die Zunahme der Geschäftslast betrug etwa 2 Prozent. Dies ist nicht aussergewöhnlich, denn es werden immer mehr Geschäfte eingereicht als erledigt. Im Jahr 2015 wurden 7695 Geschäfte erledigt und 7853 Geschäfte eingereicht. Das entspricht einem Zuwachs von rund 160 Dossiers. Die negative Reserve steigt laufend. Trotz der Liquidationsquote von 98 Prozent häuft sich beim Bundesgericht langsam, aber sicher ein immer grösserer Pendenzenberg an. Die Zunahme der Geschäftslast ist besonders auf Strafverfahren und bei diesen wiederum auf erheblich mehr Fälle zurückzuführen, die in französischer Sprache abgehandelt wurden. Ihr Anteil am Volumen beträgt 39 Prozent. Das hat mit der Umstellung der Gesetzgebung und dem damit

AB 2016 N 862 / BO 2016 N 862

verbundenen Systemwechsel zu tun, der in der Westschweiz erst jetzt richtig Fuss gefasst hat. Wir haben auch festgestellt, dass die Ersatzrichter immer weniger eingesetzt werden, weil sie nicht abkömmlich sind. Jene, die zur Verfügung stehen, sind, nach den Hinweisen des Bundesgerichtes zu schliessen, nicht immer geeignet. Uns wurde bewusst, dass das Bundesgericht den Ersatzrichtern nicht die Bedeutung gibt, die wir Parlamentarierinnen und Parlamentarier ihnen mit unserer Wahl jeweils geben. Im Weiteren haben die Geschäftsprüfungskommissionen beschlossen, die Frage der Gerichtsgebühren der verschiedenen Bundesgerichte unter die Lupe zu nehmen. Wir haben festgestellt, dass diese sehr unterschiedlich und insbesondere in Fällen mit hohem Streitwert ungenügend sind. Die durch unsere Gesetzgebung auf 100 000 Franken angesetzte Grenze ist für Fälle mit Streitwerten in Milliardenhöhe zu niedrig. Der heutige Kostendeckungsgrad des Bundesgerichtes beträgt lediglich 14,5 Prozent. Das Bundesverwaltungsgericht hat auch mehr neue Fälle registriert, nämlich 900 mehr als im Vorjahr. Die grösste Zunahme betrifft den Asylbereich. Allerdings konnte die Dauer der Verfahren von 200 auf 180 Tage reduziert werden. Die Personalfuktuation von über 20 Prozent jährlich machte den Kommissionen Sorge, allerdings hat sich dank der schriftlichen Interventionen der Kommissionen das Bundesverwaltungsgericht nun erfreulicherweise neu strukturiert. Die präsidialen Kompetenzen wurden ausgeweitet, insbesondere wurde die VI. Kammer gebildet, die ihre Arbeit am 1. Juli 2016 mit neun Richtern aufnehmen wird. Es wurde auch ein Gespräch mit dem Bundesstraßenrichterspräsidenten geführt. Daraus ergab sich eine spezielle Problematik: die Geschädigtenrechte im neuen Strafprozessrecht. Diese stellen für das Bundesstraßengericht eine grosse Herausforderung dar. So kann es sein, dass 1300 Geschädigte involviert sind, von denen 400 durch 70 Anwälte vertreten werden. Sie können sich vorstellen, wie schwierig es da ist, einen Termin zu finden. Beim Bundespatentgericht ergaben sich im vierten Geschäftsjahr keine nennenswerten Probleme. Ich beantrage Ihnen aus diesen Gründen namens der Geschäftsprüfungskommission die Genehmigung des Geschäftsberichtes 2015.





Nantermod Philippe (RL, VS), pour la commission: En date du 18 avril 2016, les délégations thématiques de la Commission de gestion se sont rendues à Lausanne, au Tribunal fédéral, pour débattre du rapport de gestion 2015 du Tribunal fédéral, du Tribunal pénal fédéral, du Tribunal administratif fédéral et du Tribunal fédéral des brevets.

D'une manière générale, la commission relève la bonne tenue de la justice fédérale en Suisse, qu'il s'agisse de la juridiction ordinaire ou des voies de recours contre les décisions cantonales.

Une analyse de détail des statistiques du Tribunal fédéral laisse toutefois apparaître quelques tendances négatives. A titre d'avertissement, il convient de souligner que ces évolutions, si elles ne sont pas toujours positives, restent cependant dans un ordre de grandeur encore tout à fait acceptable et ne doivent pas être interprétées comme alarmantes et justifiant n'importe quelle mesure urgente. Sachant que 80 pour cent des affaires sont traitées en six mois ou moins, l'on peut constater que le Tribunal fédéral est, comparé aux autres cours supérieures, d'une efficacité impressionnante. La moyenne totale pour rendre un jugement s'est établie, en 2015, à 134 jours. Par ailleurs, la froideur des chiffres ne laisse parfois pas comprendre la complexité de certains dossiers, qui ne peut ressortir d'une statistique brute.

Globalement, l'on constate que le nombre d'affaires introduites en 2015 dépasse le nombre d'affaires liquidées – 7853 affaires introduites contre 7695 liquidées –, et la répartition entre les différentes cours n'est pas équilibrée. C'est la Cour pénale qui subit l'évolution la plus forte, le nombre de nouvelles affaires étant passé, de 2011 à 2015, de 878 à 1380 cas.

Le nombre d'affaires introduites a augmenté de 2 pour cent par rapport à l'année précédente. Cette évolution est relevée aussi au Tribunal pénal fédéral et au Tribunal administratif fédéral – ici, surtout en lien avec l'asile, où l'on compte 800 dossiers de plus. Cette évolution est un peu inquiétante: le ratio entre les affaires nouvelles et les affaires liquidées est négatif depuis 2011 et cela pousse le Tribunal fédéral à demander des mesures pour réduire le flux de nouveaux dossiers afin d'éviter un engorgement de l'autorité supérieure.

Pour résoudre cette question, le Tribunal fédéral soutient la révision de la loi sur le Tribunal fédéral, telle que proposée par l'Office fédéral de la justice, qui réduit considérablement les voies de droit ouvertes.

Le Tribunal fédéral donne généralement raison aux autorités précédentes: seuls 15 pour cent des recours ont été admis ou renvoyés à l'autorité précédente; dans les autres cas, les recourants ont été soit déboutés, soit leur recours a été déclaré irrecevable, ce qui est un signe – mais non pas la preuve – de la qualité en général de la justice de niveau inférieur en Suisse, que ce soit au niveau cantonal, au Tribunal administratif fédéral ou au Tribunal pénal fédéral.

En termes financiers, le Tribunal fédéral a dépensé environ 93,7 millions de francs, pour des recettes de 13,5 millions de francs, soit un taux de couverture de moins de 15 pour cent, comme l'a très justement relevé ma préopinante. On peut toutefois constater que le taux de couverture a diminué largement au fil du temps. Il y a une vingtaine d'années, 25 pour cent des coûts du Tribunal fédéral étaient encore couverts par les émoluments des justiciables. Cette évolution s'explique en partie par le fait que le coût des infrastructures est désormais à la charge du Tribunal fédéral, ce qui n'était pas le cas auparavant.

La question a été débattue de savoir si une augmentation des émoluments pouvait retenir certains justiciables de lancer des procédures dans des cas où les chances de succès apparaîtraient comme faibles ou pour le moins réduites. Pour le Tribunal fédéral, cette solution est limitée par les possibilités offertes par l'assistance judiciaire, d'une part, et par l'obligation de disposer d'une justice accessible au public, d'autre part. Pour le Tribunal fédéral, l'émolument maximal est de 100 000 francs – de 200 000 francs dans des cas exceptionnels –, ce qui peut être parfois bon marché, vu les valeurs litigieuses qui peuvent se chiffrer en milliards de francs. L'introduction du dossier judiciaire électronique est enfin un sujet important pour le Tribunal fédéral. Cette question constituera à n'en pas douter un défi majeur pour l'évolution de la justice en Suisse. Vu le fonctionnement fédéraliste suisse, notre pays fait face au risque important de voir se développer une multitude de systèmes différents et incompatibles entre les cantons, qui sont chacun compétents pour adopter des régimes informatiques propres. Compte tenu du fait que les recours peuvent toutefois être dirigés contre des décisions cantonales ayant un effet au niveau fédéral – étant précisé au passage que des procédures cantonales peuvent avoir des effets dans des juridictions d'autres cantons –, l'interconnectivité des systèmes est un véritable enjeu qui ne doit pas être minimisé, selon le Tribunal fédéral.

L'autorité consultée relève que, sur cette question, on est sur la ligne de départ et qu'il est encore temps d'agir pour éviter un développement anarchique de systèmes incompatibles. Pour le Conseil fédéral, le meilleur moyen serait de développer un système commun, ce qu'il refuse toutefois de faire.

Etant donné que personne n'est compétent pour adopter un tel système commun, le Tribunal fédéral a pris le taureau par les cornes et sa commission administrative a adopté deux décisions:

1. Le Tribunal fédéral va introduire un dossier électronique à son niveau. La constitution du dossier électronique



impliquera d'obtenir les jugements attaqués sous forme électronique. Les autorités précédentes utilisant un traitement de texte, cela ne posera aucune difficulté.

2. Le Tribunal fédéral est entré en contact avec la Fédération suisse des avocats, la Conférence des directrices et

AB 2016 N 863 / BO 2016 N 863

directeurs des départements cantonaux de justice et police et l'Office fédéral de la justice pour voir dans quelle mesure il était possible de coopérer et d'introduire un système commun. Plus d'informations seront données en automne, mais le dossier électronique sera introduit.

Kolly Gilbert, président du Tribunal fédéral: Vous avez entendu des exposés complets de la part des rapporteurs de la commission. Je ne peux qu'adhérer à leurs propos, en particulier lorsqu'ils louent le travail fourni par le Tribunal fédéral.

Je serai bref. Pour le Tribunal fédéral, l'année 2015 a été somme toute ordinaire, sans événement particulier à évoquer. Sa situation reste globalement bonne. Cela étant, certaines évolutions sont inquiétantes et demandent à ce que des mesures soient prises au plan légal.

Ces cinq dernières années, le Tribunal fédéral n'a pas réussi à trancher un nombre d'affaires équivalant au nombre d'affaires déposées; la conséquence en est une augmentation régulière du nombre des cas pendants. S'il y avait 2265 affaires pendantes à fin 2011, il y en avait 2811 à fin 2015. Cela représente une augmentation de 24 pour cent en cinq ans. Certes, la situation n'est pas encore critique, mais il n'en demeure pas moins que cette évolution négative ne saurait indéfiniment perdurer.

La situation, cela a été dit, est surtout préoccupante en matière pénale. De 2011 à 2015, le nombre d'affaires pendantes à la Cour de droit pénal a augmenté de 110 pour cent. Cela est en particulier dû à une augmentation des entrées. Par rapport à 2014, le nombre de recours déposés en 2015 devant la Cour de droit pénal a augmenté de 10 pour cent et cette tendance à l'augmentation se maintient. Ainsi, durant les cinq premiers mois de cette année, il y a eu 11 pour cent de recours de plus déposés devant la Cour de droit pénal que durant la même période en 2015. Et rien ne laisse présager un renversement de cette tendance, au contraire. Par exemple, la prochaine entrée en vigueur de la loi de mise en oeuvre de la norme constitutionnelle sur le renvoi des criminels étrangers va probablement générer nombre de recours supplémentaires à la Cour de droit pénal.

Le Tribunal fédéral est aujourd'hui saisi d'un nombre de causes trop élevé. Il n'est pas une deuxième instance d'appel. Son rôle de cour suprême est de trancher les questions de droit importantes et de rendre des arrêts qui font jurisprudence. Cela exige le temps nécessaire à la réflexion.

Le rôle du Tribunal fédéral n'est pas de liquider le plus vite possible et avec le moins d'efforts possible le plus grand nombre possible d'affaires courantes. Ses moyens en outre sont limités. Or, la qualité des arrêts ne saurait en aucune façon et en aucun cas pâtir de la quantité de causes à trancher.

Une décharge effective du Tribunal fédéral est nécessaire. Un projet de modification de la loi sur le Tribunal fédéral va dans ce sens. La procédure de consultation s'est terminée il y a trois mois. Cette modification devrait apporter une certaine décharge par la limitation des possibilités de recours dans des causes mineures ou ne soulevant pas de questions juridiques importantes. Cette modification ne vise pourtant pas uniquement à une décharge, mais devrait aussi accorder au Tribunal fédéral des compétences nouvelles afin qu'il puisse se prononcer sur toutes les questions juridiques importantes.

Par une limitation des recours aux cas d'une certaine importance avec, en parallèle, un élargissement des possibilités de recours à toutes les causes justiciables, le Tribunal fédéral se verrait renforcé dans son rôle constitutionnel d'autorité judiciaire suprême de la Confédération.

Le Tribunal fédéral appelle cette réforme de ses vœux.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Bundesbeschluss über den Geschäftsbericht des Bundesgerichtes für das Jahr 2015 Arrêté fédéral approuvant le rapport de gestion du Tribunal fédéral de l'année 2015

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1, 2





Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1, 2

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Präsident (Stahl Jürg, erster Vizepräsident): Da Eintreten obligatorisch ist, findet keine Gesamtabstimmung statt.