



25.xxx

## **Message concernant la révision partielle de la loi sur le Tribunal fédéral (LTF)**

du ...

---

Madame la Présidente,  
Monsieur le Président,  
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet de modification de la loi sur le Tribunal fédéral, en vous proposant de l'adopter. Nous vous proposons simultanément de classer les interventions parlementaires suivantes :

- |      |   |         |   |
|------|---|---------|---|
| 2022 | M | 22.4249 | Relèvement des plafonds des émoluments judiciaires perçus par le Tribunal fédéral, le Tribunal administratif fédéral et le Tribunal pénal fédéral<br>(N 5.12.2022, Commission de gestion CN ; E 14.12.2022) |
| 2022 | M | 22.4250 | Relèvement des plafonds des émoluments judiciaires perçus par le Tribunal fédéral, le Tribunal administratif fédéral et le Tribunal pénal fédéral<br>(E 14.12.2022, Commission de gestion CE)               |
| 2024 | M | 24.3023 | Modernisation de la loi sur le Tribunal fédéral<br>(E 12.06.2024, Caroni ; N 12.09.2024)  |

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse :

La présidente de la Confédération, Karin Keller-Sutter  
Le chancelier de la Confédération, Viktor Rossi

## Condensé

***La révision partielle de la loi sur le Tribunal fédéral concerne l'organisation judiciaire fédérale. Elle reprend les propositions de la réforme ayant échoué en 2018 qui sont pertinentes sur le plan technique et susceptibles de réunir une majorité. Les modifications, de faible importance en elles-mêmes, permettent dans l'ensemble une nette amélioration du droit, notamment grâce au renforcement de la sécurité juridique.***

### Contexte

La révision totale de la loi sur le Tribunal fédéral de 2018 (grande révision de la LTF) n'a pas recueilli de majorité dans les Chambres en 2020, notamment en raison de la position controversée du recours constitutionnel subsidiaire dans la nouvelle organisation des voies de recours proposée. L'objectif était d'alléger et de rééquilibrer la charge de travail du Tribunal fédéral et de combler les lacunes en matière de protection juridictionnelle. Le projet contenait également de nombreuses plus petites modifications concernant l'organisation judiciaire, la codification de la jurisprudence et des aspects particuliers de la procédure devant le Tribunal fédéral. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a été chargé, dans le postulat 20.4399 « Modernisation de la loi sur le Tribunal fédéral », de reprendre les propositions « valables et susceptibles de réunir une majorité » de la grande révision de la LTF. Le 24 janvier 2024, il a adopté le rapport « Dispositions à réviser de la loi sur le Tribunal fédéral » donnant suite au postulat. La présente révision partielle se base sur les propositions de 2018 qui sont considérées dans ce rapport comme étant encore pertinentes et susceptibles de réunir une majorité politique, auxquelles s'ajoutent quelques modifications supplémentaires de nature plus technique qui serviront à améliorer la situation et la sécurité juridiques. Le projet répond également à la motion 24.3023 « Modernisation de la loi sur le Tribunal fédéral ».

### Contenu du projet

La petite révision de la LTF met en œuvre les propositions de 2018 que le Conseil fédéral a considérées comme étant encore pertinentes et susceptibles de réunir une majorité dans son rapport intitulé « Dispositions à réviser de la loi sur le Tribunal fédéral ». Elle implique la modification de certaines dispositions de la loi sur le Tribunal fédéral et d'autres actes relatifs à l'organisation judiciaire fédérale (en particulier la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA], la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral [LTAF] ou la loi fédérale du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération [LOAP]). La révision précise et uniformise le droit en vigueur et codifie la jurisprudence. Sur le plan matériel, il s'agit de modifications mineures de l'organisation des tribunaux et de l'adaptation de certains éléments relatifs à la procédure devant le Tribunal fédéral : par exemple, il est prévu de régler explicitement les délais de prescription de la prétention au remboursement de l'assistance judiciaire et de permettre l'application de la procédure simplifiée (juge unique) aux demandes et plus seulement aux recours. D'autres améliorations mineures de la procédure devant le Tribunal fédéral et de l'organisation judiciaire sont ajoutées. Par exemple, les départements fédéraux

*pourront représenter la Confédération dans la procédure d'action en application du nouvel al. 4 de l'art. 120 LTF.*

## Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>2</b>
<b>1 Contexte</b>	<b>6</b>
1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés	6
1.2 Solutions étudiées et solution retenue	6
1.3 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu’avec les stratégies du Conseil fédéral	7
1.4 Classement d’interventions parlementaires	7
<b>2 Procédure préliminaire, consultation comprise</b>	<b>8</b>
2.1 Projet envoyé en consultation	8
2.2 Synthèse des résultats de la procédure de consultation	8
2.3 Prise de position du Tribunal fédéral	9
2.4 Appréciation des résultats de la consultation	12
<b>3 Présentation du projet</b>	<b>14</b>
3.1 Réglementation proposée	14
3.2 Adéquation des moyens requis	15
3.3 Mise en œuvre	15
<b>4 Commentaire des dispositions</b>	<b>15</b>
4.1 Loi sur le Tribunal fédéral	15
4.2 Modification d’autres actes	36
4.2.1 Loi du 14 mars 1958 sur la responsabilité (LRCF)	36
4.2.2 Loi du 21 mars 1997 sur l’organisation du gouvernement et de l’administration (LOGA)	37
4.2.3 Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)	37
4.2.4 Loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers)	40
4.2.5 Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF)	41
4.2.6 Loi du 19 mars 2010 sur l’organisation des autorités pénales (LOAP)	44
4.2.7 Code de procédure civile	45
4.2.8 Loi fédérale du 14 décembre 2012 sur l’encouragement de la recherche et de l’innovation (LERI)	45
4.2.9 Loi du 5 octobre 2007 sur la géoinformation (LGéo)	46
4.2.10 Loi fédérale du 13 octobre 1965 sur l’impôt anticipé (LIA)	47
4.2.11 Loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales (LRN)	48
4.2.12 Loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF)	49

---

4.2.13	Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)	49
<b>5</b>	<b>Conséquences</b>	<b>49</b>
5.1	Conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes	49
5.2	Conséquences pour l'économie et la société	50
<b>6</b>	<b>Aspects juridiques</b>	<b>51</b>
6.1	Constitutionnalité	51
6.2	Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse	51
6.3	Forme de l'acte à adopter	51
6.4	Frein aux dépenses	52
6.5	Délégation de compétences législatives	52
6.6	Protection des données	52
<b>Loi fédéral sur le Tribunal fédéral (<i>Projet</i>)</b>		<b>FF 2025 ...</b>

## Message

### 1 Contexte

#### 1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés

En réponse au postulat 20.4399 « Modernisation de la loi sur le Tribunal fédéral » déposé par le député au Conseil des États Andrea Caroni le 2 décembre 2020, le Conseil fédéral a adopté le rapport intitulé « Dispositions à réviser de la loi sur le Tribunal fédéral » le 24 janvier 2024. Dans ce rapport, le Conseil fédéral montre quelles propositions de la révision avortée de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF)<sup>1</sup> de 2018 (grande révision) sont encore pertinentes et susceptibles de réunir une majorité politique. Sur la base de cette analyse, il a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) de lui soumettre un avant-projet destiné à la consultation qui reprenne les modifications d’ordre technique de 2018 susceptibles de réunir une majorité. Andrea Caroni a par ailleurs déposé, le 26 février 2024, la motion 24.3023 « Modernisation de la loi sur le Tribunal fédéral » qui traite du même sujet.

Le Conseil fédéral a notamment considéré comme pertinentes et susceptibles de réunir une majorité certaines précisions et propositions d’harmonisation, la codification de la jurisprudence ainsi que des modifications relatives à l’organisation des tribunaux et à la procédure devant le Tribunal fédéral, telles que le délai de prescription de la prétention en remboursement de l’assistance judiciaire ou l’application de la procédure à juge unique (voir ch. 4).

L’objectif de la nouvelle « petite révision de la LTF » est d’améliorer, sur le plan technique, la situation et la sécurité juridiques. Le projet ne se concentre plus sur le renforcement de la protection juridictionnelle ou l’allègement de la charge de travail du Tribunal fédéral. La restriction du recours constitutionnel subsidiaire n’est également plus à l’ordre du jour.

Depuis 2018, le besoin de procéder à de petites adaptations de l’organisation judiciaire fédérale s’est fait ressentir. C’est pourquoi le projet actuel comporte des modifications qui ne figuraient pas dans le projet de 2018, mais qui visent également à améliorer la situation et la sécurité juridiques. Il a par ailleurs été remanié pour tenir compte des résultats de la consultation (voir ch. 2).

#### 1.2 Solutions étudiées et solution retenue

Dans le rapport « Dispositions à réviser de la loi sur le Tribunal fédéral », le Conseil fédéral a déjà rejeté les deux options suivantes :

- « *Intégration de modifications à l’occasion d’autres projets* » : le Conseil fédéral aurait pu attendre d’éventuelles interventions parlementaires pertinentes. Il aurait dans le même temps pu intégrer les éléments qui s’y seraient

<sup>1</sup> RS 173.110

prêtés dans d'autres projets de révision de l'organisation judiciaire fédérale. Cette approche mesurée ne garantissait toutefois pas que tous les éléments susceptibles de trouver un consensus soient mis en œuvre dans un délai raisonnable, voire qu'ils le seraient un jour. Il aurait par exemple pu être difficile de placer des modifications portant sur l'organisation des tribunaux dans un autre projet. Par ailleurs, le fait que la responsabilité des différents projets aurait pu incomber à plusieurs départements aurait pu poser des problèmes de coordination.

- « *Réforme plus ambitieuse* » : le Conseil fédéral aurait également pu préparer un projet plus ambitieux, qui aurait compris, outre des modifications techniques, des modifications qui auraient permis d'alléger quelque peu la charge du Tribunal fédéral, mais auraient aussi eu pour effet, dans la plupart des cas, de réduire la protection juridictionnelle ou, à l'inverse, qui auraient permis d'améliorer cette dernière, mais auraient entraîné une charge de travail supplémentaire pour la juridiction suprême. Les modifications en question sont fortement controversées d'un point de vue politique<sup>2</sup> et cette appréciation a été confirmée dans les différentes prises de position transmises lors de la consultation. Leur intégration dans le projet aurait par conséquent pu retarder la mise en œuvre des modifications pertinentes qui ne posent aucun problème.

### 1.3 **Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral**

Le projet n'a été annoncé, ni dans le message du 24 janvier 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027<sup>3</sup>, ni dans l'arrêté fédéral du 6 juin 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027<sup>4</sup>.

### 1.4 **Classement d'interventions parlementaires**

Outre les objectifs visés par la motion 20.4399, le projet remplit également ceux de la motion 24.3023 « Modernisation de la loi sur le Tribunal fédéral » du 26 février 2024 que le député au Conseil des États Andrea Caroni a déposée peu après l'adoption du rapport « Dispositions à réviser de la LTF ». Le Conseil fédéral a recommandé d'accepter cette motion puisqu'elle correspond à sa propre démarche. Le Conseil des États l'a adoptée le 12 juin 2024, suivi du Conseil national le 12 septembre 2024. L'auteur de la motion demande au Conseil fédéral de soumettre au Parlement les modifications de loi permettant de mettre en œuvre les modifications techniques de la législation sur le Tribunal fédéral visées dans son rapport du 24 janvier 2024 relatif au postulat 20.4399. Sa demande et les objectifs du présent projet se recoupent.

<sup>2</sup> Voir à ce sujet le rapport du 24 janvier 2024 en réponse au postulat 20.4399, ch. 4.3.3.

<sup>3</sup> FF 2024 525

<sup>4</sup> FF 2024 1440

Les requêtes formulées par les Commissions de gestion du Conseil des États et du Conseil national dans les motions (22.4250 et 22.4249) « Relèvement des plafonds des émoluments judiciaires perçus par le Tribunal fédéral, le Tribunal administratif fédéral et le Tribunal pénal fédéral » sont également prises en compte dans le projet pour autant qu'elles ne l'aient pas déjà été dans la révision de la loi du 25 juin 1954 sur les brevets (LBI)<sup>5</sup>. L'art. 63 et 65 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)<sup>6</sup> y ont déjà subi les adaptations nécessaires<sup>7</sup>.

## **2 Procédure préliminaire, consultation comprise**

### **2.1 Projet envoyé en consultation**

Le projet envoyé en consultation était basé sur les résultats du rapport donnant suite au postulat du 24 janvier 2024 et avait pour objectif de reprendre les propositions de réforme de 2018 qui restent pertinentes et susceptibles de recueillir une majorité politique. Il contenait des modifications de la LTF et d'autres actes législatifs relatifs à l'organisation judiciaire fédérale. Certains éléments de la procédure devant le Tribunal fédéral étaient concernés, sans toutefois que celle-ci soit fondamentalement modifiée, par exemple la suppression de l'exception à la composition à cinq juges ou un raccourcissement du délai de recours. Les modifications concernant d'autres actes législatifs découlaient en majeure partie directement des modifications de la LTF. En outre, quelques autres adaptations mineures, dont la nécessité est apparue après 2018, étaient prévues.

Le 6 décembre 2024, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation sur l'avant-projet<sup>8</sup>. La consultation s'est achevée le 21 mars 2025.

25 cantons, 4 partis politiques, 2 associations faîtières de l'économie, 2 tribunaux fédéraux et 10 organisations intéressées ainsi que 4 particuliers ont répondu, pour un total de 47 prises de position.

### **2.2 Synthèse des résultats de la procédure de consultation**

Les participants à la procédure de consultation soutiennent expressément le projet, à une exception près. Plusieurs adaptations relatives à des questions spécifiques ont été proposées. La prise de position négative émane de l'UDC, qui rejette le projet pour le moment, car il n'aborde pas des problèmes urgents et ne restreint notamment pas la qualité pour recourir.

<sup>5</sup> RS 232.14

<sup>6</sup> RS 172.021

<sup>7</sup> FF 2024 685 et message du 16 novembre 2022 relatif à la révision de la loi sur les brevets, FF 2023 7 p. 54 s. ; voir aussi l'art. 64, al. 4, P-LTF.

<sup>8</sup> Les documents mis en consultation sont disponibles sous [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2024 > DFJP.

L'augmentation du plafond des émoluments judiciaires (art. 65, al. 5 et 6, AP-LTF) a été critiquée par plusieurs participants. Les associations faîtières de l'économie, diverses organisations intéressées et deux particuliers craignent que ce changement nuise à l'attractivité de la Suisse en tant que siège d'arbitrage international.

Une majorité des cantons s'est exprimée en faveur de la modification de l'art. 87, al. 1, LTF, qui oblige les cantons à prévoir une procédure cantonale de contrôle abstrait des normes qui s'applique aux actes normatifs communaux. Certains cantons concernés exigent toutefois que la modification s'accompagne d'une disposition transitoire, ou que le nouvel article leur offre suffisamment de temps pour la mise en œuvre.

Les modifications de l'art. 97, al. 2, et 105, al. 3, LTF concernant l'examen des faits sont également rejetées par certains, notamment le Tribunal fédéral (voir ch. 2.3).

Quelques participants font en outre état d'un besoin de précision au sujet de l'art. 112 LTF ou proposent des modifications de plus grande ampleur.

## 2.3 Prise de position du Tribunal fédéral

Dans son avis du 19 mars 2025, le Tribunal fédéral s'oppose à deux modifications, à savoir la possibilité de revoir les faits en matière de droit de vote des citoyens (art. 97, al. 2 et 105, al. 3, AP-LTF) et la possibilité pour deux juges d'une cour d'exiger un échange de vues conformément à l'art. 23 LTF.

L'avis du Tribunal fédéral est cité dans son intégralité dans le présent message, conformément au ch. 4.3.4 du protocole d'accord du 1<sup>er</sup> mai 1998 conclu entre le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral sur la procédure applicable aux consultations relatives aux lois en général et aux consultations relatives aux projets touchant au statut du Tribunal fédéral en particulier<sup>9</sup> :

### **« Consultation du Tribunal fédéral sur la proposition de révision partielle de la loi sur le Tribunal fédéral (LTF) »**

Le Tribunal fédéral a été invité à prendre position dans le cadre de la procédure de consultation susmentionnée et nous vous remercions de nous donner cette opportunité. Nous renvoyons à cet égard au courrier rédigé dans le cadre de la consultation des offices par le Secrétaire général, date du 20 septembre 2024.

Le Tribunal fédéral s'oppose à l'introduction de deux modifications. La première concerne la possibilité de revoir les faits en matière de droit de vote des citoyens ou dans le cadre d'un recours contre un acte normatif cantonal lorsqu'aucun tribunal n'a statué comme autorité précédant immédiatement le Tribunal fédéral (cf. art. 97 al. 2 et 105 al. 3 projet LTF). La seconde concerne la possibilité pour deux juges d'une cour d'exiger un échange de vue entre les cours intéressées (art. 23 al. 2<sup>bis</sup> et al. 4 projet LTF).

### **I. Art. 97 al. 2 et 105 al. 3 projet LTF**

<sup>9</sup> FF 2004 1425

Le Tribunal fédéral n'est pas une instance qui revoit les faits. Ce n'est pas dans la fonction d'une Cour suprême. Le but de la révision partielle proposée n'est en aucun cas d'accroître la charge de travail actuelle du Tribunal fédéral. La modification qui tend à supprimer la possibilité de revoir les faits, telle qu'elle est prévue actuellement pour l'assurance-accidents et l'assurance militaire aux articles 97 al. 2 et 105 al. 3 LTF, va du reste dans le bon sens et doit être soutenue. Or, il est pour le moins paradoxal de supprimer ce contrôle dans deux domaines, mais de le réintroduire parallèlement en matière de droits politiques et de contrôle abstrait. Cette modification va clairement au-delà de l'objectif de la révision qui vise à introduire des modifications mineures d'organisation (cf. lettre d'accompagnement du DFJP du 6 décembre 2024). En outre, une telle extension du pouvoir d'examen du Tribunal fédéral n'est pas fondée matériellement.

La modification prévue est bien plus en contradiction directe avec le rôle dévolu au Tribunal fédéral par les art. 188 et 189 Cst. Le Tribunal fédéral doit exclusivement intervenir en tant qu'autorité de recours, se concentrer sur l'examen des questions de droit et être déchargé de l'examen des questions de fait. La mise en œuvre de la garantie de l'accès au juge (art. 29a Cst.) doit être assurée institutionnellement par les instances précédant le Tribunal fédéral. Déléguer la compétence en matière de constatation des faits est par conséquent contraire au système.

#### *A. S'agissant des droits politiques*

Dans le cadre de sa consultation du 28 mars 2024 relative aux propositions de modifications de la loi fédérale sur les droits politiques (LDP), le Tribunal fédéral s'est déjà exprimé de manière détaillée sur le sujet.<sup>10</sup> Il réaffirme son rejet de l'introduction de la compétence d'examiner librement les faits prévue dans le domaine des droits politiques, qu'il a exprimé dans sa prise de position.

Les modifications prévues impliqueraient un **élargissement significatif de la compétence** du Tribunal fédéral dans le domaine des droits politiques - en particulier au niveau fédéral, mais également au niveau cantonal. La compétence supplémentaire du Tribunal fédéral, contraire au système, aura pour conséquence que les recourants invoqueront davantage de griefs portant sur les faits devant le Tribunal fédéral, qui devra les examiner de manière bien plus approfondie qu'auparavant. Il est à prévoir que cela entraînera **un investissement bien plus important**, qui ira de pair avec une **charge supplémentaire** du Tribunal fédéral en termes de personnel et d'organisation, bien que l'établissement des faits en première instance ne fasse pas partie de ses tâches en vertu de la Constitution.

La garantie de l'accès au juge (art. 29a et art. 34 al. 1 Cst.) doit également être mise en œuvre dans le domaine des droits politiques, mais ce toutefois de ma-

<sup>10</sup> Pour plus de détails, voir la prise de position du Tribunal fédéral du 28 mars 2024 dans le cadre de la consultation sur les propositions de modifications de la loi fédérale sur les droits politiques (LDP) et de l'ordonnance sur les droits politiques (ODP ; consultation 2023/15), en annexe.

nière conforme au système. Raison pour laquelle le Tribunal fédéral a proposé dans sa prise de position au sujet de la révision de la LDP déjà, d'instituer **un tribunal comme instance précédant le Tribunal fédéral pour tous les recours concernant les droits politiques** : pour toutes les questions relatives aux droits politiques cantonaux, obligatoirement un tribunal cantonal (l'art. 88 al. 2 LTF doit être adapté en conséquence) ; pour toutes les questions relatives aux droits politiques au niveau fédéral, le Tribunal administratif fédéral (l'art. 77 al. 1 LDP doit notamment être adapté). Comme jusqu'ici, la réglementation des délais de traitement devra permettre de veiller à ce que la double instance de recours respecte les exigences temporelles – en particulier lors d'élections au Conseil national.

### ***B. En ce qui concerne les contrôles abstraits***

L'introduction de la compétence d'établir les faits lors du contrôle abstrait des actes normatifs cantonaux est **problématique et superflue**. Lors d'un contrôle abstrait d'une norme, il ne s'agit en règle générale pas d'examiner un état de fait concret, mais la conformité au droit supérieur d'un acte normatif cantonal. Dans ce contexte, les constatations de fait ne sont en principe pas nécessaires. Une attribution de la tâche d'établir les faits au Tribunal fédéral, expressément prévue par la loi, pourrait donner aux recourants l'impression erronée que le Tribunal fédéral va mener une procédure probatoire. Cela pourrait les inciter à soulever des griefs portant sur les faits et à déposer des moyens de preuve. Lors du contrôle abstrait d'une norme devant le Tribunal fédéral, il faut toutefois éviter de déplacer la discussion sur l'état de fait, dans la mesure où il s'agit – comme cela a déjà été évoqué – d'examiner des questions de droit (conformité d'une norme au droit fédéral, cf. art. 49 Cst.) et en principe pas des questions de fait. La modification proposée susciterait ainsi de fausses attentes. En outre, il n'y a pas de raisons juridiques ni pratiques qui pourraient justifier de déléguer au Tribunal fédéral la tâche d'examiner librement les faits lors du contrôle abstrait des normes. On ne saurait en particulier rien déduire de l'art. 29a Cst. en faveur d'une telle délégation de compétence.

## **II. Art. 23 al. 2<sup>bis</sup> et al. 4 projet LTF**

Actuellement, la mise en place d'un échange de vues par les cours concernées suppose que la majorité d'une cour le demande. Prévoir que seuls deux juges peuvent exiger une telle procédure constitue un **changement fondamental du système** et risque de porter atteinte non seulement au fonctionnement du Tribunal fédéral, mais aussi à son image. En outre, il est **difficilement compatible avec le principe de publicité et les règles de la LTF sur les délibérations publiques**.

Tout d'abord, il faut savoir que les échanges entre les cours selon la procédure 23 LTF impliquent la mise en place d'une procédure complexe qui prend du temps. Elle doit donc être réservée aux cas dans lesquels elle est véritablement fondée ; de ce point de vue, la réserver aux cas où la majorité d'une cour l'estime utile limite considérablement le risque d'un usage excessif. Réduire ce quorum à deux juges qui pourront exiger une telle procédure va inévitable-

ment en accroître le nombre et compliquer fortement la prise de décision dans certaines affaires.

En outre, il n'est pas exclu que ce soient deux juges minorisés au sein d'une cour qui cherchent à élargir le collège en utilisant l'art. 23 LTF pour tenter d'obtenir une majorité différente. Permettre une telle pratique risque de compromettre l'unité et le principe de collégialité au sein de la cour concernée, pourtant indispensable au fonctionnement efficace de la justice.

De plus, la procédure 23 LTF suppose que la cour qui en fait la demande se fonde sur une décision concrète sur laquelle elle s'est mise d'accord. Or, pour adopter cette décision, s'il n'y a pas de majorité, l'art. 58 al. 1 let. b LTF commande de procéder à une séance publique au cours de laquelle les juges vont exprimer leur avis et voter sur une solution. Au terme de la séance, le Président devra, dans l'hypothèse où deux juges minorisés exigent une procédure 23 LTF (que celle-ci soit fondée ou non), indiquer aux parties qu'il ne peut prononcer l'arrêt, car d'autres cours doivent pouvoir s'exprimer. Un tel procédé supprime le principe de publicité dans la prise de décision ancré à l'art. 58 LTF lorsqu'il n'y a pas de majorité. En outre, il fait perdre toute prévisibilité de la composition du collège appelé à statuer, puisque la procédure 23 LTF implique que les juges délibèrent en secret avec des cours (et donc des juges) qui peuvent se déclarer ou non concernées par la cause et dont le justiciable ignorera tout, avant que la décision ne soit rendue.

### III. Conclusion

Il découle de ce qui précède que le Tribunal fédéral demande de renoncer aux modifications prévues aux articles 23 al. 2<sup>bis</sup> et 4, 97 al. 2 et 105 al. 3 du projet LTF. »

## 2.4 Appréciation des résultats de la consultation

Tous les cantons ainsi qu'une majorité des partis et des organisations se sont exprimés en faveur de l'approche et des objectifs fixés dans l'avant-projet. Seul un parti rejette le projet en l'état. Son refus ne porte toutefois pas sur des modifications spécifiques, mais sur le fait que le projet ne va pas assez loin dans la direction qu'il souhaite. Selon le Conseil fédéral, les modifications supplémentaires demandées, notamment en ce qui concerne les restrictions de la qualité pour recourir en droit des constructions et de l'aménagement, dépassent toutefois le cadre de la « petite révision de la LTF ». Il renvoie par ailleurs à ce sujet au postulat 24.3637, déposé le 13 juin 2024 par le conseiller aux États Andrea Caroni intitulé : « Limiter à nouveau les oppositions aux intérêts dignes de protection »<sup>11</sup>.

Le Conseil fédéral supprime la modification de l'article relatif au changement de jurisprudence et aux précédents (art. 23, al. 2<sup>bis</sup> et 4, P-LTF), tenant compte, de ce fait

<sup>11</sup> Voir également le communiqué du 1<sup>er</sup> juillet 2025 « Oppositions et recours sont devenus un obstacle majeur aux projets immobiliers en Suisse », consultable à l'adresse [www.bwo.admin.ch](http://www.bwo.admin.ch) > Médias.

notamment, de l'avis du Tribunal fédéral. Malgré les critiques émises par le Tribunal fédéral, il maintient en revanche les modifications prévues aux art. 97, al. 2, et 105, al. 3, LTF, mais adapte une nouvelle fois la formulation ambiguë. La modification prévue sert d'une part à clarifier le fait que le Tribunal fédéral doit établir l'état de fait lui-même en l'absence d'une instance inférieure. Tel est déjà le cas à l'heure actuelle. D'autre part, la mise en œuvre de la garantie constitutionnelle de l'accès au juge sera renforcée si aucun autre tribunal ne s'est prononcé en tant qu'instance précédant le Tribunal fédéral en matière de droits politiques.

Le Conseil fédéral procède à une modification supplémentaire en intégrant un nouvel art. 40a P-LTF. Il estime qu'il doit également être possible d'ordonner la représentation de l'enfant (voir art. 299 du code de procédure civile [CPC]<sup>12</sup>) dans les procédures devant le Tribunal fédéral.

Le Conseil fédéral a pris connaissance des nombreuses critiques soulevées contre le relèvement des plafonds des émoluments judiciaires prévu à l'art. 65, al. 5 et 6, AP-LTF. La modification de l'al. 5 prévue dans l'avant-projet est par conséquent écartée. Cela conduit en même temps à une uniformisation des règles sur l'augmentation (exceptionnelle) du plafond des émoluments judiciaires dans la PA, dans la loi du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales (LOAP)<sup>13</sup> et dans la LTF. En présence de motifs particuliers, les tribunaux peuvent doubler les émoluments. La nouvelle mouture de l'al. 5 explicite le fait que la majoration visée à la let. c ne peut elle aussi intervenir qu'en présence de motifs particuliers, comme cela était déjà prévu<sup>14</sup>. Il ne s'agit pas d'un relèvement général des émoluments judiciaires étant donné que de tels motifs ne se présenteront qu'exceptionnellement. Le Conseil fédéral a toutefois abaissé le plafond de 1 million prévu dans le projet envoyé en consultation pour le fixer à 500 000 francs.

Certains cantons devront adapter leur organisation judiciaire en raison des modifications intégrées aux art. 86, al. 2, et 87, al. 1, P-LTF. Pour en tenir compte, le Conseil fédéral propose une nouvelle disposition transitoire à l'art. 132b P-LTF, basée sur le mécanisme existant (voir art. 130, al. 3, et 132a LTF). Par ailleurs, deux modifications intégrées initialement dans la LTF sont transférées dans la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF)<sup>15</sup> (art. 20, al. 3, et 23, al. 1, P-LTAF) : la première concerne l'organisation judiciaire et la deuxième vise à refléter à l'art. 23 LTAF la pratique relative aux décisions de radiation du rôle et de refus d'entrer en matière prises par un juge unique (voir ch. 4.2.5).

Les autres remarques et propositions visant à modifier ou compléter les dispositions sont détaillées dans le commentaire des articles correspondants (voir les ch. 4 ss).

<sup>12</sup> RS 272

<sup>13</sup> RS 173.71

<sup>14</sup> Correspond à l'art. 65, al. 6, AP-LTF

<sup>15</sup> RS 173.32

### 3 Présentation du projet

#### 3.1 Réglementation proposée

La présente révision partielle concerne certaines dispositions de la LTF et d'autres actes relatifs à l'organisation judiciaire fédérale. Il s'agit principalement de préciser et d'harmoniser le droit en vigueur et de codifier la jurisprudence. Sur le fond, des adaptations mineures de l'organisation des tribunaux et de certains éléments relatifs à la procédure devant le Tribunal fédéral sont prévues, qui n'apporteront toutefois pas de modification fondamentale : par exemple, la réglementation explicite des délais de prescription de la prétention en remboursement de l'assistance judiciaire, la suppression de l'exception à la composition à cinq juges, de nouvelles exceptions relatives à la suspension des délais et au raccourcissement du délai de recours ou l'extension de la procédure à juge unique aux demandes.

Les changements dans d'autres actes découlent majoritairement des modifications de la LTF (p. ex. art. 72, let. a, P-PA et 32, al. 1, let. a, P-LTAF en ce qui concerne les décisions en matière de politique extérieure et de politique de sécurité ou l'art. 36, al. 2, de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération [P-LPers]<sup>16</sup> en ce qui concerne la commission de recours externe). Il s'agit parfois de modifications identiques à celles de la LTF (p. ex. art. 20, al. 3, P-LTAF au sujet de la durée de fonction) ou d'adaptations d'ordre rédactionnel (p. ex. art. 13, al. 3, de la loi fédérale du 14 décembre 2012 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation [P-LERI]<sup>17</sup>) ; il n'y a que quelques changements entièrement indépendants de la révision de la LTF (p. ex. art. 7, al. 2, de la loi fédérale du 5 octobre 2007 sur la géoinformation [P-Lgéol]<sup>18</sup> concernant les décisions relatives aux noms géographiques et 33, let. b, P-LTAF concernant les voies de recours contre les décisions de première instance du Conseil fédéral).

Le Conseil fédéral procède également à des modifications ponctuelles de la LTF qui ne figuraient ni dans le projet de 2018 ni dans le rapport du 24 janvier 2024, à savoir la précision de la formulation de l'art. 122 LTF, la simplification de la procédure par l'octroi d'un pouvoir de représentation aux départements (art. 120 P-LTF), la codification de la pratique (art. 75 P-PA ou art. 23, al. 1, P-LTAF) et la clarification des voies de recours au Tribunal administratif fédéral (art. 15, al. 5, P-LRCF et 33, let. c<sup>quater</sup> et c<sup>quinquies</sup>, P-LTAF).

Enfin, l'art. 23, al. 2<sup>bis</sup> et 4, qui figurait dans le projet envoyé en consultation, est supprimé. Un nouvel art. 40a consacré à la représentation de l'enfant dans les procédures devant le Tribunal fédéral est ajouté, tout comme une disposition transitoire (art. 132b P-LTF). Par ailleurs, deux modifications qui avaient été proposées dans la LTF sont transférées dans la LTAF (art. 20, al. 3, et 23, al. 1, P-LTAF).

<sup>16</sup> RS 172.220.1

<sup>17</sup> RS 420.1

<sup>18</sup> RS 510.62

## 3.2 Adéquation des moyens requis

L'objectif de la « petite révision de la LTF » est d'améliorer, sur le plan technique, la législation. Le projet de révision n'implique pas la création de nouvelles tâches, et la charge de travail du Tribunal fédéral ne sera pas affectée de manière significative.

## 3.3 Mise en œuvre

Dans la mesure où des cantons ne prévoient pas encore de contrôle abstrait des actes normatifs communaux, ils devront créer les bases légales correspondantes dans leur droit régissant la procédure et la juridiction administratives (voir art. 87, al. 1, P-LTF). En outre, certains cantons devront adapter leurs voies de recours concernant le remboursement de l'impôt anticipé aux personnes physiques et les dispositions d'exécution correspondantes (voir art. 86, al. 2, P-LTF et 56 P-LIA). Le nouvel art. 132b, al. 2, P-LTF et son délai de deux ans permettent de tenir compte de la demande des cantons de disposer de suffisamment de temps pour procéder aux adaptations nécessaires.

# 4 Commentaire des dispositions

## 4.1 Loi sur le Tribunal fédéral

*Art. 1, titre et al. 1, et art. 2, al. 1*

Dans la version allemande du texte, le projet prévoit le remplacement de « Recht sprechend » par « rechtsprechend » (avec les adaptations grammaticales nécessaires) dans le titre et à l'al. 1 de l'art. 1 P-LTF ainsi qu'à l'art. 2, al. 1. Il reprend ainsi l'orthographe utilisée dans la Constitution (Cst.) et dans le reste de la législation fédérale<sup>19</sup>.

*Art. 17a*

L'art. 17a P-LTF a créé une nouvelle base légale instituant une commission de recours interne au Tribunal fédéral. Avec l'adaptation de l'art. 36, al. 2, LPers, cette modification instaure une voie de recours à deux niveaux : les décisions relatives à un rapport de travail du personnel du Tribunal fédéral pourront être portées devant la commission de recours interne puis devant la commission de recours externe.

Dans le projet de 2018 et le rapport donnant suite au postulat du 24 janvier 2024, il était prévu que cette modification apparaisse sous un nouvel al. 2<sup>bis</sup> de l'art. 25 LTF. Du point de vue de la technique législative, il est toutefois préférable d'opter pour la création d'un article distinct, puisqu'un nouvel organe doit être créé. Il serait plus approprié que cette nouvelle disposition soit ajoutée après l'art. 17, consacré à la Commission administrative, puisque cette dernière traite également certaines ques-

<sup>19</sup> Voir p. ex. la version allemande de l'art. 188, al. 1, de la Constitution (RS **101**) ou l'art. 4, al. 2, let. e, de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données (RS **235.1**) et le « Leitfaden zur deutschen Rechtschreibung », 4<sup>e</sup> éd., 2017, N 2.28.

tions en matière de personnel. Contrairement à la Commission administrative et à la commission de recours existante (autorité de recours au sens de l'art. 28 LTF en matière de transparence [voir art. 54 ss du règlement du 20 novembre 2006 du Tribunal fédéral<sup>20</sup>]), la commission de recours en matière de personnel ne devrait pas être composée uniquement de juges. Il faudrait plutôt viser une composition paritaire, incluant des greffiers et du personnel administratif. L'organisation de la commission de recours relève toutefois du Tribunal fédéral, qui s'administre lui-même (voir art. 188, al. 3, Cst.<sup>21</sup> et art. 13 LTF). Le Tribunal fédéral doit toutefois veiller à une composition équilibrée. Les prescriptions fixées à l'art. 57e, al. 2, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)<sup>22</sup> peuvent servir de référence à cet effet. C'est également le Tribunal fédéral qui règle la commission de recours interne en matière de personnel et la procédure dans un règlement (art. 17a, al. 2, et art. 13 LTF).

Le Tribunal fédéral ne reçoit pas de moyens financiers ou de ressources en personnel supplémentaires, il doit s'organiser lui-même compte tenu des ressources existantes. Pour les dispositions d'exécution qu'il doit édicter, il peut s'appuyer sur de précédentes expériences relatives à une commission de recours interne en matière de personnel ; la modification devrait ainsi pouvoir être mise en œuvre rapidement<sup>23</sup>.

La création d'une commission de recours interne pour les litiges en matière de droit du personnel, semblable au système qui a prévalu jusqu'au 30 juin 2013<sup>24</sup>, répond à une demande du personnel du Tribunal fédéral. Le Tribunal fédéral est la seule autorité fédérale dont les décisions relevant du droit du personnel ne peuvent être portées devant le Tribunal administratif fédéral. À l'heure actuelle, le personnel du Tribunal fédéral<sup>25</sup> peut uniquement saisir la commission spéciale des recours externe visée à l'art. 36, al. 2, LPers, qui se compose de trois présidents de tribunaux cantonaux. Un recours contre les décisions de cette commission auprès du Tribunal fédéral est exclu. La commission de recours au sens de l'art. 36 LPers ne figure ainsi pas parmi les autorités précédentes au sens de l'art. 86 LTF. Autoriser le personnel du Tribunal fédéral à recourir contre ces décisions au Tribunal fédéral reviendrait à permettre à celui-ci de se prononcer en dernière instance dans sa propre cause, ce qui n'est pas le cas de la proposition actuelle prévoyant une commission de recours interne.

### *Art. 19, al. 3*

La modification permet à un juge fédéral de présider une cour pendant trois périodes de fonction complètes de deux ans, dans la mesure où elle autorise deux réélections, les élections survenues après moins de deux ans n'étant pas prises en compte. Con-

<sup>20</sup> RS 173.110.131

<sup>21</sup> RS 101

<sup>22</sup> RS 172.010

<sup>23</sup> Voir à ce sujet les art. 54 s. du règlement du 20 novembre 2006 du Tribunal fédéral (RO 2006 5653 s.) et l'art. 81 de l'ancienne ordonnance sur le personnel du Tribunal fédéral du 27 août 2001 (RO 2001 3258).

<sup>24</sup> Voir à ce sujet FF 2018 4713 p. 4731, et le rapport explicatif du 4 novembre 2015 relatif à la modification de la loi sur le Tribunal fédéral, p. 15.

<sup>25</sup> Au sujet de cette notion, voir art. 2, al. 1, let. g, et art. 37, al. 2, LPers en relation avec l'ordonnance du 27 août 2001 sur le personnel du Tribunal fédéral (OPersTF ; RS 172.220.114).

crètement, un juge qui reprend la présidence au cours d'une période de deux ans pourra rester président jusqu'à la fin de la (troisième) période de fonction ordinaire, même s'il siège au total plus longtemps que la limite actuelle de six ans. La nouvelle formulation permet de régler au niveau législatif une question qui s'est posée dans la pratique<sup>26</sup>.

#### *Art. 20, al. 2, 2<sup>e</sup> phrase*

L'exception prévue à l'al. 2, 2<sup>e</sup> phrase (cour statuant à trois juges), pour les recours contre les décisions des autorités cantonales de surveillance en matière de poursuite pour dettes et de faillite est supprimée. L'effet de cette composition réduite – trois juges au lieu de cinq – sur la rapidité des procédures est faible, voire inexistant, et ne justifie pas cette exception. Les cours statueront à cinq juges sur ces recours, comme dans tous les autres cas où la cause soulève une question juridique de principe ou un juge en fait la demande.

#### *Art. 40a Représentation de l'enfant*

La désignation d'une représentation de l'enfant vise la réalisation des droits des enfants et notamment de leur droit à une procédure équitable (art. 29 Cst.)<sup>27</sup>. L'art. 299 CPC règle cette désignation dans les procédures judiciaires cantonales de première et de deuxième instance. Actuellement, la LTF ne contient pas de prescriptions en ce sens pour les procédures devant le Tribunal fédéral<sup>28</sup>. Le nouvel art. 40a vient combler cette lacune.

La modification met en œuvre la jurisprudence du Tribunal fédéral<sup>29</sup> à l'al. 1, qui prévoit qu'un curateur désigné par une autorité cantonale peut poursuivre sa tâche dans la procédure devant le Tribunal fédéral, sans que celui-ci n'ait à le désigner formellement une seconde fois.

Conformément à l'al. 2, le Tribunal fédéral ordonne si nécessaire la représentation de l'enfant et désigne un curateur expérimenté dans le domaine de l'assistance et en matière juridique. Cette formulation reprend celle de l'art. 299, al. 1, CPC. Ainsi, pour déterminer quand une représentation est nécessaire, le Tribunal fédéral peut s'appuyer sur la pratique relative à l'art. 299 CPC et à l'art. 314a<sup>bis</sup> du code civil<sup>30</sup>, tout en tenant compte des particularités de la procédure devant le Tribunal fédéral<sup>31</sup>. Le même prin-

<sup>26</sup> À ce sujet, voir LORENZ KNEUBÜHLER, Art. 19 Abteilungsvorsitz, in : Niggli et al. (éd.), Bundesgerichtsgesetz [Basler Kommentar ; ci-après BSK-BGG], 3<sup>e</sup> éd., Bâle 2018, n° 6a ad art. 19.

<sup>27</sup> Blum et al. Kindesvertretung, Konkret, partizipativ, transdisziplinär, in: transcript, Gesellschaft der Unterschiede, vol. 74, 2022, p. 63 ss et 107 ss.

<sup>28</sup> Voir Margot Michel / Tabea Berger in: Spühler et al. (éd.), Schweizerische Zivilprozessordnung [Basler Kommentar ; ci-après BSK-ZPO], 4<sup>e</sup> éd., Bâle 2024, n° 4 ad art. 299.

<sup>29</sup> Voir arrêt 5A\_529/2014 du 18 février 2015, consid. 8.3 ; confirmé dans l'arrêt 5A\_503/2018 du 6 novembre 2018, consid. 1.4 et dans l'arrêt 5A\_33/2023 du 20 décembre 2023, consid. 1.2.1 ; BSK-ZPO-Michel / Berger (note de bas de page 28) n° 4 ad art. 299.

<sup>30</sup> RS 210

<sup>31</sup> Voir p. ex. ATF 142 III 153, consid. 5,1 ; BSK-ZPO-Michel / Berger (note de bas de page 28), n° 7 ss ad art. 299 et les réf. citées ; BK-ZGB-Affolter / Vogel, n° 24 ss ad art. 314a<sup>bis</sup>.

cipe s'applique à l'*al.* 3, selon lequel le Tribunal fédéral doit désigner un représentant lorsqu'un enfant capable de discernement en fait la demande (voir art. 299, al. 3, 1<sup>ère</sup> phrase, CPC)<sup>32</sup>. L'*al.* 3 va plus loin que l'art. 12 de la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant<sup>33</sup> (CDE), dont selon la jurisprudence du Tribunal fédéral il ne découle pas directement de droit à la représentation<sup>34</sup>.

Les *al.* 2 et 3 garantissent que les enfants puissent être représentés devant le Tribunal fédéral même lorsque les autorités cantonales n'ont pas encore ordonné de représentation de l'enfant dans les procédures préalables, ce qui contribue à la réalisation du droit supérieur (art. 12 CDE et 11, al. 2, en relation avec l'art. 29 Cst.) et correspond à l'évolution de la législation de ces dernières années. Cette modification répond également à une demande de la doctrine<sup>35</sup>. Les frais de représentation de l'enfant sont ajoutés à l'énumération des frais judiciaires de l'art. 65, al. 1, P-LTF.

#### *Art. 42, al. 2, 2<sup>e</sup> phrase*

Une modification rédactionnelle est apportée, dans la version française, à la 2<sup>e</sup> phrase de l'art. 42, al. 2, LTF afin qu'elle corresponde mieux au libellé de l'art. 74 LTF.

#### *Art. 46, al. 2, let. f et g*

Des suspensions légales de délais, également appelées fêtes judiciaires, sont fixées pendant la période de Noël, de Pâques et de la mi-juillet à la mi-août (art. 46, al. 1, LTF). Un certain nombre d'exceptions sont prévues, mais en pratique, il s'est avéré qu'il en fallait davantage. Afin que les procédures concernées puissent être accélérées, deux lettres sont ajoutées à l'art. 46, al. 2 (let. f et g). Les délais de ces deux types de procédures continueront ainsi à courir pendant les fêtes judiciaires :

- *let. f* : les procédures concernant les mesures de protection et les décisions de retour en application de la loi fédérale du 21 décembre 2007 sur l'enlèvement international d'enfants et les Conventions de La Haye sur la protection des enfants et des adultes (LF-EEA)<sup>36</sup>; dans son évaluation de la LF-EEA, le Conseil fédéral a conclu que cette modification était nécessaire pour accélérer les procédures dans le domaine<sup>37</sup> ;

<sup>32</sup> Voir p. ex. BSK-ZPO-Michel / Berger (note de bas de page 28), n° 37 ss ad art. 299 et les réf. citées.

<sup>33</sup> RS 0.107

<sup>34</sup> Consid. 4 non publié de l'ATF 147 III 451.

<sup>35</sup> Voir Christophe Herzig, Die Rolle der Kindervertretung, FamPra 2020/3 p. 580 ; Heinz Hausheer/ Thomas Geiser/ Regina Elisabeth Aepli-Müller, Das Familienrecht des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, 7<sup>e</sup> éd., Berne 2022, n° 646; BSK-ZPO-Michel / Berger (note de bas de page 28), n° 4 ad art. 299.

<sup>36</sup> RS 211.222.32

<sup>37</sup> Évaluation de la loi fédérale sur l'enlèvement international d'enfants et du traitement par les autorités fédérales des cas d'enlèvement d'enfants, rapport du Conseil fédéral du 28 août 2024 donnant suite au postulat 20.4448 Feri « Évaluer la loi fédérale sur l'enlèvement international d'enfants » du 10.12.2020, ch. 6.2.1.

- *let. g* : les procédures concernant les mesures de contrainte ordonnées en application du code de procédure pénale<sup>38</sup> (CPP)<sup>39</sup>; un besoin d'accélérer ces procédures s'est fait sentir dans la pratique<sup>40</sup>.

Entre-temps, le législateur a modifié l'art. 46 LTF dans le cadre de la révision totale<sup>41</sup> de la loi fédérale du 21 juin 2019 sur les marchés publics (LMP)<sup>42</sup>. Pour cette raison, la liste des exceptions ne correspond plus à celle du projet de 2018. De plus, l'exception applicable aux procédures concernant les offres publiques d'acquisition au sens de la loi du 19 juin 2015 sur l'infrastructure des marchés financiers (LIMF)<sup>43</sup> et l'extension, à la *let. d*, de l'exception à l'ensemble des procédures d'assistance administrative internationale ne sont pas reprises. Dans les deux domaines, le recours en matière de droit public est exclu (art. 83, *let. h* et *u*, LTF). La suppression des fêtes judiciaires ne concernerait dès lors plus que les recours constitutionnels subsidiaires, en raison de l'abandon du régime de compétence résiduel encore prévu dans le projet de modification de 2018. Il n'est pas absolument nécessaire d'accélérer ces procédures. Pour la même raison, le Conseil fédéral renonce aux modifications dans le même sens des art. 100 et 107 qui étaient prévues en 2018.

#### *Art. 60, al. 2<sup>bis</sup>*

L'art. 60, *al. 2<sup>bis</sup>*, P-LTF répond à une exigence qui relève du domaine de l'aide aux victimes. La victime (voir art. 1, al. 1, de la loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes [LAVI]<sup>44</sup> et 116, al. 1, CPP) qui ne participe plus à la procédure de recours devant le Tribunal fédéral peut demander que ce dernier lui notifie gratuitement un arrêt en matière pénale. Une victime au sens de l'art. 116, al. 1, CPP qui participe en tant que partie plaignante à l'instruction pénale et à la procédure pénale de première instance n'est parfois plus partie devant les instances de recours, notamment devant le Tribunal fédéral. C'est par exemple le cas lorsque le condamné interjette recours uniquement sur la question de la sanction (genre ou quotité ; voir l'art. 382, al. 2, CPP). Pour la victime, la sanction pénale est un élément important dans le processus permettant de surmonter l'injustice subie. La modification prévue évitera qu'elle ne découvre une décision du Tribunal fédéral dans l'affaire qui la concerne dans les médias<sup>45</sup>. Elle a le droit d'être informée de la décision si elle le souhaite.

L'art. 117, al. 1, *let. g*<sup>46</sup>, CPP est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2024. Il règle le droit de la victime de recevoir des tribunaux cantonaux ou du ministère public le jugement ou l'ordonnance pénale. La formulation de l'art. 60, *al. 2<sup>bis</sup>*, P-LTF tient compte de la nouvelle *let. g* de l'art. 117<sup>47</sup> CPP sous deux aspects : d'une part, le Tribunal fédéral transmettra gratuitement sa décision en matière pénale à la victime et d'autre part, il

<sup>38</sup> Voir en particulier art. 196 ss CPP.

<sup>39</sup> RS **312.0**

<sup>40</sup> Message du 15 juin 2018 relatif à la modification de la loi sur le Tribunal fédéral, FF **2018** 4713 p. 4729 et 4730 ; voir également ATF **143** IV 357, consid. 1.2.1 ss.

<sup>41</sup> RO **2020** 641

<sup>42</sup> RS **172.056.1**

<sup>43</sup> RS **958.1**

<sup>44</sup> RS **312.5**

<sup>45</sup> Voir également art. 214, al. 4, CPP.

<sup>46</sup> RO **2023** 468 ; FF **2019** 6351

<sup>47</sup> RO **2023** 468 ; FF **2019** 6351

pourra communiquer à la victime l'arrêt complet et pas uniquement le dispositif de l'arrêt et les considérants qui sont relatifs aux infractions qu'elle a subies, comme le prévoyait le projet de 2018. Par rapport à ce que prévoyait le projet de 2018, cette nouvelle formulation de l'art. 60, al. 2<sup>bis</sup>, devrait impliquer une charge de travail moins importante pour le Tribunal fédéral.

Contrairement aux instances inférieures, le Tribunal fédéral n'est pas soumis à une obligation de notification active : c'est la victime qui doit la demander. Résultat d'un compromis entre le Conseil national et le Conseil des États<sup>48</sup>, la disposition de l'art. 117, al. 1, let. g, CPP prévoit que les tribunaux et les ministères publics cantonaux doivent, pour leur part, communiquer d'office la décision à la victime, sauf si elle y renonce expressément. Il semblerait disproportionné que la victime doive communiquer, dans certains cas une nouvelle fois, sa renonciation expresse au Tribunal fédéral. Si la victime souhaite être informée, elle pourra sans autre faire valoir son droit à ce qu'une décision lui soit communiquée devant le Tribunal fédéral. L'al. 2<sup>bis</sup> permettra par ailleurs d'éviter qu'une autorité confronte à nouveau automatiquement la victime à une procédure pénale, sans qu'elle ne l'ait demandé<sup>49</sup>. Le droit de la victime de demander la notification d'un jugement du Tribunal fédéral en matière pénale ne dépend pas du moment où elle n'est plus partie à la procédure. Du reste, elle peut en faire la demande même si elle n'a jamais été partie à la procédure.

#### *Art. 64, al. 4, 2<sup>e</sup> phrase*

L'art. 64, al. 4, 2<sup>e</sup> phrase, P-LTF prévoit que la prétention du Tribunal fédéral (caisse du tribunal) au remboursement de l'assistance judiciaire se prescrit par dix ans à compter de l'entrée en force de l'acte qui met fin à la procédure. Ce délai découle des principes généraux du droit<sup>50</sup>. Le fait qu'une règle explicite soit prévue, comme à l'art. 123, al. 2, CPC et 135, al. 5, CPP, garantit la transparence et la sécurité du droit.

Le Tribunal fédéral règle son organisation et son administration (art. 13 LTF). L'un des éléments primordiaux de son autonomie administrative réside dans l'autonomie financière. Il peut disposer librement, dans le cadre défini par la loi, des moyens qui lui sont attribués par le Parlement<sup>51</sup> : il tient sa propre comptabilité (art. 25, al. 3, LTF) et assure lui-même l'encaissement (art. 68, al. 2, de l'ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération<sup>52</sup>). La prétention au remboursement des coûts de l'assistance judiciaire revient donc directement au Tribunal fédéral, plus précisément à sa caisse.

<sup>48</sup> BO 2022 E 379, en particulier l'intervention de Daniel Jositsch.

<sup>49</sup> Au sujet du droit d'oublier, voir : David Jakob, Informationsrechte von Opfern während des Justizvollzugs, Diss. 2025, n° 163 et réf. citées.

<sup>50</sup> Voir p. ex. Kiener/Rütsche/Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, 3<sup>e</sup> éd., 2021 N 1699.

<sup>51</sup> Message du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, FF 2001 4000 p. 4087

<sup>52</sup> RS 611.01

*Art. 65, al. 1 et 5**Frais de représentation de l'enfant*

L'art. 65 règle les frais judiciaires. Les frais de représentation de l'enfant ont été ajoutés à l'al. 1 (voir à ce sujet art. 40a P-LTF). Ces frais font partie des frais judiciaires, conformément aux prescriptions de l'art. 95, al. 2, let. e, CPC. Leur répartition s'effectue ainsi selon les principes de l'art. 66 LTF.

*Motifs particuliers*

Si des motifs particuliers le justifient, le Tribunal fédéral peut, conformément à l'al. 5, fixer un émolument judiciaire dépassant les montants maximaux visés aux al. 3 et 4.

Pour des raisons de clarté, les al. 5 et 6 du projet envoyé en consultation sont désormais regroupés sous une forme d'énumération à l'al. 5. Cet al. 5 comporte désormais une liste expresse des cas dans lesquels un motif particulier justifie un relèvement des frais judiciaires, et intègre le contenu de l'al. 6 du projet envoyé en consultation à la let. c.

La let. c permet au Tribunal fédéral d'augmenter l'émolument judiciaire dans les affaires pécuniaires d'une valeur litigieuse exceptionnellement élevée. Dans les affaires d'une valeur litigieuse supérieure à cent millions de francs, l'émolument judiciaire pourra aller jusqu'à un montant de 500 000 francs. Selon le droit en vigueur, l'émolument judiciaire maximal dans de tels cas est de 200 000 francs (al. 5 de la LTF en vigueur).

Basée sur les avis recueillis lors de la consultation, l'énumération précise que des motifs particuliers doivent également exister dans le cas de la let. c. Il ne s'agit donc pas d'un relèvement général et automatique des émoluments judiciaires, mais de permettre au Tribunal fédéral de mieux tenir compte des cas inhabituels.

La notion de *motifs particuliers*, déjà utilisée à l'al. 5 en vigueur, est importante pour bien comprendre le nouvel al. 5. La jurisprudence relative à la disposition actuellement en vigueur permettra de déterminer ce qui constitue ces motifs particuliers. Les critères énoncés à l'al. 2 restent déterminants, en plus du montant de la valeur litigieuse : ampleur et difficulté de la cause, façon de procéder des parties et situation financière de celles-ci. Un motif particulier peut en outre consister en une procédure très complexe en raison de questions juridiques difficiles ou d'un état de fait exceptionnel (p. ex. importants projets immobiliers<sup>53</sup> ou vérification de la pratique en matière d'expertise dans le domaine de l'AI<sup>54</sup>), ou dans le comportement contraire au principe d'économie de procédure d'une partie<sup>55</sup>. Dans tous les cas, il doit s'agir d'une situation exceptionnelle. Le but de cette disposition n'est pas que le Tribunal fédéral

<sup>53</sup> Voir p. ex. ATF 145 I 52, consid. 5.4.

<sup>54</sup> Voir p. ex. ATF 137 V 210, consid. 7.2.

<sup>55</sup> Voir p. ex. arrêt 8C\_503/2019 du 19 décembre 2019, consid. 4.3, dans lequel l'instance précédente a provoqué des coûts inutiles au travers d'une décision de renvoi (à ce sujet, voir également Katharina Fontana, RSJ 116/2020, p. 205) ; 5A\_137/2017 du 29 juin 2017, consid. 10, en raison d'une procédure excessivement longue alors qu'une seule question était encore en suspens ; 8C\_511/2022 du 8 février 2023, consid. 13.

encaisse des montants plus élevés qu’auparavant. Au contraire, il doit pouvoir tenir compte de circonstances particulières, notamment d’un surcroît de travail.

*Motions 22.4249 et 22.4250*

La modification de l’art. 65 LTF fait suite à des interventions parlementaires<sup>56</sup>. L’Assemblée fédérale a déjà mis en œuvre le relèvement des plafonds des émoluments judiciaires en 2024, dans la PA, dans le cadre de la révision du droit des brevets<sup>57</sup> : le nouvel art. 63, al. 5, nPA prévoit entre autres que si des motifs particuliers le justifient, le Tribunal administratif fédéral, le Tribunal fédéral des brevets et (dans les affaires relevant du droit administratif) le Tribunal pénal fédéral peuvent majorer les montants maximaux jusqu’au double. Dans le contexte de cette nouvelle règle relative au plafond pour les tribunaux fédéraux, le Conseil fédéral renonce, pour des raisons d’uniformité, à permettre un triplement du montant maximal à la let. a de l’art. 65, al. 5, LTF. Par la même occasion, il tient compte des critiques exprimées par les participants à la procédure de consultation.

Contrairement aux auteurs des motions précitées, le Conseil fédéral est d’avis que, dans la pratique future, le fait que les *intérêts en cause* soient particulièrement importants ne doit pas avoir d’influence sur l’augmentation du plafond des émoluments judiciaires<sup>58</sup>. Il s’agit d’éviter l’effet dissuasif (« chilling effect ») indésirable que pourrait avoir l’augmentation du risque de faire face à des frais judiciaires élevés en présence d’intérêts particulièrement importants. Par ailleurs, le critère qui n’a pas été retenu n’est lié ni à la charge de travail du tribunal ni à la situation économique des parties, raison pour laquelle il ne doit pas jouer de rôle dans le calcul des frais.

*Montant maximal dans les affaires pécuniaires d’une valeur litigieuse exceptionnellement élevée*

Le Conseil fédéral fixe à 500 000 francs le montant maximal des frais judiciaires en présence d’une valeur litigieuse exceptionnellement élevée. Le projet mis en consultation prévoyait encore un million. Lors de la consultation, certains participants ont émis la crainte que l’art. 65, al. 6, AP-LTF, c’est-à-dire la let. c du présent projet, puisse nuire à la compétitivité de la Suisse en tant que siège d’arbitrage international. Les cas dans lesquels le Tribunal fédéral majore les émoluments au sens de l’al. 5 sont toutefois très rares en matière d’arbitrage, et il s’agit d’affaires dont la valeur litigieuse se chiffre en plusieurs dizaines de millions de francs, voire un milliard<sup>59</sup>. Étant donné que les conditions pour une majoration au sens de l’al. 5 en vigueur ne changent pas,

<sup>56</sup> Mo. 17.3353 et 17.3354 du 8 mai 2017 « Relèvement des plafonds des émoluments judiciaires perçus par le Tribunal fédéral et le Tribunal administratif fédéral » et mo. 22.4249 et 22.4250 du 9 septembre 2022 « Relèvement des plafonds des émoluments judiciaires perçus par le Tribunal fédéral, le Tribunal administratif fédéral et le Tribunal pénal fédéral »

<sup>57</sup> FF 2024 685 et message du 16 novembre 2022 relatif à la révision de la loi sur les brevets, FF 2023 7 p. 54 s.

<sup>58</sup> À noter que la version française des motions mentionne des « conflits d’intérêts graves » alors que la version allemande parle de « besonders schwerwiegende im Streite liegende Interessen ».

<sup>59</sup> Voir p. ex. arrêt 4A\_462/2018 du 4 juillet 2019, dans lequel les frais ont été fixés à 160 000 francs pour un litige d’une valeur supérieure à un milliard de dollars ou arrêt 4A\_520/2015 du 16 décembre 2015, où les frais se sont élevés à 100 000 francs malgré une valeur litigieuse de plus de 160 millions de francs.

l'augmentation des émoluments dans ce domaine devrait rester exceptionnelle. Par ailleurs, le risque maximal auquel peuvent être exposées les parties à un litige d'une valeur exceptionnellement élevée a été considérablement réduit. Le plafond n'est augmenté que de 300 000 francs, ce qui correspond à 0,3 % d'une valeur litigieuse de 100 millions de francs. Des considérations similaires pourraient s'appliquer au domaine de la justice commerciale internationale, dont l'importance pourrait augmenter en Suisse du fait des modifications entrées en vigueur en 2023<sup>60</sup> à l'issue de la révision du CPC.

*Art. 78, al. 2, let. a*

La nouvelle formulation de l'art. 78, al. 2, *let. a*, LTF, qui associe au recours en matière pénale les prétentions civiles formulées par adhésion à la procédure pénale vise à codifier la jurisprudence<sup>61</sup> du Tribunal fédéral et à remédier à un manque de clarté : la tournure actuelle « qui doivent être jugées en même temps que la cause pénale » ne précise pas à quel moment et devant quelle instance le jugement des prétentions civiles avec la cause pénale doit intervenir pour que celles-ci puissent être formulées par adhésion au moyen d'un recours en matière pénale devant le Tribunal fédéral. Ainsi, le texte en vigueur n'exclut pas de prendre en compte le recours au Tribunal fédéral contre la décision cantonale pour établir si cette condition est remplie. La modification « prétentions civiles que l'autorité précédente devait juger en même temps que la cause pénale » précise ce qui suit : le recours en matière pénale devant le Tribunal fédéral est recevable lorsque *l'autorité précédente* a jugé ou aurait dû juger tant les prétentions civiles que la cause pénale. En pareil cas, le recours en matière pénale est ouvert même si les griefs ne portent que sur les prétentions civiles. En revanche, si l'autorité précédente n'a eu à se prononcer que sur les prétentions civiles dans une procédure pénale, c'est un recours en matière civile qui doit être interjeté au Tribunal fédéral.

*Art. 80, al. 2, 3<sup>e</sup> phrase*

Il s'agit d'une modification d'ordre purement formel. L'abréviation du code de procédure pénale (CPC) apparaît désormais déjà à l'art. 46, *let. g*, P-LTF, raison pour laquelle il n'est plus nécessaire de l'introduire à l'art. 80. La 3<sup>e</sup> phrase de l'al. 2 ne contient plus que l'abréviation « CPC ». De plus, l'avant-projet reprenait une ancienne teneur de la 3<sup>e</sup> phrase de l'al. 2, qui n'était plus en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2024. Par ailleurs, dans la version française, le terme « cantonale » est ajouté, pour l'adapter à la version allemande.

*Art. 81, al. 4*

Le nouvel art. 81, al. 4, P-LTF habilite les cantons à octroyer un droit de recours devant le Tribunal fédéral aux autorités cantonales qui exercent dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures. Il constitue une nouvelle base légale fédérale pour un droit de recours des autorités au Tribunal fédéral contre les décisions canto-

<sup>60</sup> RO 2023 491; FF 2020 2607

<sup>61</sup> ATF 133 III 701, consid. 2.1 ; 135 III 397, consid. 1.1

nales relatives à l'exécution des peines et des mesures (art. 78, al. 1, let. b, LTF). Certes, le droit de recourir du ministère public (art. 81, al. 1, let. b, ch. 3, LTF) s'étend au domaine de l'exécution,<sup>62</sup> mais selon la conception traditionnelle celui-ci n'exerce *pas* de fonction de surveillance dans ce domaine. Par ailleurs, il n'est presque jamais impliqué directement dans l'exécution des sanctions. Il n'est dès lors pas judicieux que le ministère public doive garantir les intérêts des autorités concernées, comme le prévoit le droit en vigueur<sup>63</sup>. Quelques cantons ont créé un recours des autorités dans les procédures cantonales pour permettre l'examen des décisions judiciaires, notamment concernant des aspects de sécurité<sup>64</sup>. Ces droits de recours ont uniquement un effet à l'échelon cantonal et n'affectent pas les procédures devant le Tribunal fédéral. Le nouvel al. 4 constituera une base légale fédérale pour le droit de recours des autorités cantonales d'exécution dans les procédures devant le Tribunal fédéral. La création de cette base légale était l'une des demandes formulées dans la motion Amherd du 13 décembre 2013 (13.4296 « Exécution des décisions pénales. Uniformiser le droit procédural »), qui a été classée après expiration du délai. Dans le cadre de la modification du code pénal et du droit pénal des mineurs (Train de mesures. Exécution des sanctions) de 2022, il était également prévu de confier aux autorités d'exécution cantonales la qualité pour recourir. Elle aurait été prévue directement dans le code pénal et elle se serait limitée aux décisions judiciaires ultérieures indépendantes<sup>65</sup>. L'Assemblée fédérale a rejeté ce projet dans son ensemble<sup>66</sup>, mais la réglementation relative à la qualité pour recourir n'était pas contestée<sup>67</sup>.

Si un canton fait usage de son habilitation, le droit fédéral offre la possibilité de recourir à une autorité d'exécution, en plus de celle dont dispose le ministère public conformément à l'art. 81, al. 1, let. b, ch. 3, LTF. En principe, il s'agit de cas dans lesquels le ministère public n'est pas lui-même l'autorité concernée. En pratique, on ne s'attend pas à ce que ces droits de recours empiètent les uns sur les autres. Si le ministère public voulait toutefois également recourir, il pourrait quand même le faire, en application de l'art. 81, al. 1, let. b, ch. 3, LTF<sup>68</sup>.

Le Conseil fédéral considère que l'octroi de la qualité pour recourir aux autorités d'exécution est judicieux, mais que sa définition concrète doit être confiée aux cantons, c'est pourquoi le nouvel al. 4 se limite à prévoir cette possibilité.

<sup>62</sup> ATF 145 IV 65, consid. 1.2 ; 133 IV 121, consid. 1.2

<sup>63</sup> À propos du droit en vigueur voir ATF 145 IV 65, consid. 1.2, et arrêt 6B 664/2013 du 16 décembre 2013, consid. 1.1 ss, ainsi que Christian Denys, in : Aubrey Girardin et al. (éd.), Commentaire de la LTF, 3<sup>e</sup> éd., n° 44 ad art. 81 ss.

<sup>64</sup> Art. 6, let. h, de la loi sur l'exécution judiciaire (RSB 341.1) et 61a de la loi portant introduction du CPC, du CPP et de la PPMIn (RSB 271.1) du canton de Berne ou encore art. 7, al. 2, let. c<sup>er</sup>, de la loi sur l'exécution judiciaire (*Gesetz über den Justizvollzug*) du canton de Soleure (BGS 331.11). Dans les deux cas, la qualité pour recourir est limitée aux décisions judiciaires ultérieures indépendantes.

<sup>65</sup> Message du 2 novembre 2022 sur la modification du code pénal et du droit pénal des mineurs, FF 2022 2991 p. 42 et 58

<sup>66</sup> BO 2024 N 1347 vote final du Conseil national du 14 juin 2024

<sup>67</sup> BO 2023 E 642 et BO 2024 N 118 s. : le Conseil des États et le Conseil national ont adopté sans discussion l'art. 65a P-CP et le ch. II P-CP concernant la modification d'autres actes sur proposition de leurs commissions.

<sup>68</sup> Voir à ce sujet ATF 134 IV 36, consid. 1.4.3, en tenant toutefois compte de la modification du 17 juin 2022, RO 2023 468 (voir également BO 2022 E 497 s.).

*Art. 83, let. a*<sup>69</sup>

L'art. 83, let. a, prévoit que, en dérogation à la règle fixée à l'art. 82, let. a, LTF, le Tribunal fédéral ne se prononce pas sur les décisions concernant la sûreté nationale et les autres affaires relevant des relations extérieures dans certains cas. Dans sa jurisprudence constante, le Tribunal fédéral se fonde sur la nature exclusivement ou du moins très principalement politique de la décision pour déterminer s'il est en présence d'une exception concernant les affaires étrangères au sens de l'art. 83, let. a, LTF en relation avec l'art. 32, al. 1, let. a, LTAF<sup>70</sup>. C'est également ce qui ressort du message du 28 février 2001 sur la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale. Le Conseil fédéral tenait à soustraire à la protection juridictionnelle du Tribunal fédéral les questions à caractère essentiellement politique, qui ne se prêtent pas à un examen judiciaire<sup>71</sup>. Il propose de clarifier le texte de la disposition en ce sens. L'art. 83 P-LTF précise désormais explicitement, à la let. a, qu'il doit s'agir d'une décision reposant de manière prépondérante sur des considérations politiques<sup>72</sup>. Il ne s'agit pas d'une modification matérielle.

*Art. 83, let. r*

La formulation de l'exception concernant l'assurance-maladie doit être adaptée sur le plan rédactionnel suite à l'abrogation de l'art. 34 LTAF et à diverses modifications de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal)<sup>73</sup>. Dans le texte en vigueur, seule une consultation de la note de bas de page<sup>74</sup>, qui cite l'art. 53, al. 1, LAMal, permet de comprendre l'exception<sup>75</sup>. Afin de faciliter la coordination entre les deux lois, la *let. r* du P-LTF renvoie directement à l'art. 53, al. 1, LAMal plutôt que de faire une énumération thématique (version proposée dans le projet de 2018). Le contenu de l'exception n'est pas modifié. Elle concerne en particulier les décisions relatives aux tarifs des fournisseurs de prestations, les listes des hôpitaux et des établissements médico-sociaux, le budget global pour le financement des hôpitaux et des établissements médico-sociaux et les sanctions en cas de manquement à l'obligation de communiquer les données.

Dans la modification de la LAMal du 19 juin 2020 (admission des fournisseurs de prestations), l'art. 55a LAMal a été supprimé de la liste figurant à l'art. 53, al. 1, LAMal. Ainsi, c'est la voie de recours cantonale ordinaire qui est en principe ouverte pour contester les décisions relatives à l'admission à pratiquer à la charge de l'assu-

<sup>69</sup> Le Conseil fédéral renonce à adapter l'art. 83, let. u, LTF sur le plan rédactionnel, puisqu'une modification de la loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques (LB ; RS 952.0) est prévue (message du 6 septembre 2023 concernant la modification de la loi sur les banques, FF 2023 2166 p. 63, que le Conseil des États a décidé de suspendre provisoirement le 10 mars 2025).

<sup>70</sup> ATF 142 II 313, consid. 4.3 ; 137 I 371, consid. 1.2 ; 132 II 342, consid. 1 ; voir également FF 2018 4713 p. 4748, note 95

<sup>71</sup> Message du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, FF 2001 4000 p. 4184 s.

<sup>72</sup> Voir également message du 15 juin 2018 relatif à la modification de la loi sur le Tribunal fédéral, FF 2018 4713 p. 4748.

<sup>73</sup> RS 832.10

<sup>74</sup> Voir la note de bas de page 74 de l'art. 83, let. r, LTF en vigueur.

<sup>75</sup> Voir également ATF 141 V 361, consid. 1.2.

rance-maladie<sup>76</sup>. Les décisions des gouvernements cantonaux concernant la planification hospitalière (art. 39 LAMal) font figure d'exceptions : ces décisions resteront susceptibles de recours auprès du Tribunal administratif fédéral. Ainsi, l'art. 39 LAMal est maintenu dans l'énumération des exceptions figurant à l'article 53, al. 1, LAMal.

*Art. 83, let. s*

Il s'agit d'une adaptation d'ordre rédactionnel sans conséquence matérielle. L'énumération, devenue inutile<sup>77</sup>, est supprimée et la formulation est adaptée en conséquence dans la version allemande. Le nouveau terme allemand de « Einteilung » couvre les deux notions « Abgrenzung » et « Unterteilung » utilisées dans l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les zones agricoles<sup>78</sup>.

*Art. 86, al. 2*

La disposition en vigueur fixe le principe selon lequel les cantons doivent instituer des tribunaux supérieurs qui statuent comme autorités précédant immédiatement le Tribunal fédéral. La deuxième partie de la phrase du texte en vigueur « sauf dans les cas où une autre loi fédérale prévoit qu'une décision d'une autre autorité judiciaire peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral » est supprimée dans le texte du P-LTF. La suppression du renvoi exprès à la possibilité de prévoir des exceptions en faveur d'autres instances cantonales dans les lois spéciales indique qu'il ne doit plus y avoir d'exception. Actuellement, il ne reste qu'une exception à l'art. 56 de la loi fédérale du 13 octobre 1965 sur l'impôt anticipé (LIA)<sup>79</sup>, qui sera également adapté (voir à ce sujet les explications relatives à l'art. 56 P-LIA)<sup>80</sup>. La suppression de la dernière exception permet de refléter plus clairement dans le texte de loi l'objectif d'harmonisation des instances de recours et des autorités précédentes visé par la réforme de la justice et de le renforcer en tant que règle. La jurisprudence du Tribunal fédéral relative aux exigences concernant les tribunaux supérieurs demeure applicable<sup>81</sup>.

La possibilité, pour les cantons, d'instituer une autorité autre qu'un tribunal comme autorité précédant immédiatement le Tribunal fédéral reste inchangée pour ce qui est des décisions *revêtant un caractère politique prépondérant* (art. 86, al. 3, LTF). Pour toutes les autres contestations de droit public, les cantons doivent prévoir des tribunaux supérieurs comme autorités précédant immédiatement le Tribunal fédéral. Il en va de même dans les domaines où le droit fédéral ne prévoit qu'une seule autorité de recours cantonale, comme le tribunal cantonal des assurances (voir art. 57 et 62, al. 1,

<sup>76</sup> Voir BO 2019 E 253 et BO 2019 E 1047 s. et arrêt 9C\_538/2023 du 16 septembre 2024, consid. 1.3 et 5.5.3 ; voir message du 15 juin 2018 relatif à la modification de la loi sur le Tribunal fédéral, FF 2018 4713 p. 4747.

<sup>77</sup> Le ch. 1 a été supprimé avec la modification du 22 mars 2013 de la loi sur l'agriculture (RS 910.1), à l'occasion de laquelle les dispositions relatives au contingentement laitier ont été abrogées.

<sup>78</sup> RS 912.1. Voir p. ex. art. 2, al. 1.

<sup>79</sup> RS 642.21

<sup>80</sup> Voir également BO 2019 N 281, intervention de la conseillère fédérale Karin Keller-Sutter.

<sup>81</sup> Voir p. ex. ATF 150 II 346, consid. 1.2 ; 135 II 94, consid. 4, ou arrêt 2C\_1158/2012 du 27 août 2013, consid. 1.2.2.

de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales [LPGA]<sup>82</sup> ou l'autorité de recours cantonale en matière d'aide aux victimes (art. 29, al. 3, LAVI)<sup>83</sup>.

*Art. 87, al. 1*

L'exception aux règles générales sur les autorités précédentes (art. 86 LTF) ne s'appliquera désormais plus aux recours contre les actes normatifs communaux. Du fait de cette modification, les cantons devront prévoir une autorité précédente pour les recours contre les *actes normatifs communaux*. Elle permet de mettre en application, en relation avec les actes normatifs communaux, le principe selon lequel les cantons doivent prévoir des tribunaux supérieurs comme autorités précédant le Tribunal fédéral. Le Tribunal fédéral ne doit en principe plus statuer en tant que première instance. Ainsi, l'une des rares exceptions restantes depuis la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale sera encore plus stricte. La protection juridique doit en premier lieu être assurée par des autorités judiciaires inférieures disposant d'un plein pouvoir d'examen en droit et en fait<sup>84</sup>. Il en résultera un allègement ciblé des tâches du Tribunal fédéral.

Les actes normatifs communaux ne se limitent pas strictement aux actes normatifs d'une commune à proprement parler, mais recouvrent également tous les actes qui ne sont pas adoptés par le canton. Les actes adoptés à un autre niveau politique, tels qu'un district ou un arrondissement administratif, tant qu'ils ne font pas partie de l'administration cantonale, sont donc également couverts. Les actes concernés dépendent de l'organisation cantonale concrète<sup>85</sup>. Ces actes ne posent pas de problèmes spécifiques en matière de séparation des pouvoirs qui puissent être comparables à ceux que posent les actes cantonaux. La modification de l'al. 1 vise à appliquer la même interprétation aux actes normatifs communaux que celle qui vaut depuis longtemps pour les actes communaux en vertu de l'art. 88, al. 2, LTF<sup>86</sup>.

Pour ce qui est des actes normatifs cantonaux, les cantons doivent rester libres de décider s'ils veulent mettre en place une procédure de contrôle abstrait des normes sur leur territoire<sup>87</sup>. La proposition d'ajout de la commission du Conseil national était initialement légèrement différente de la version proposée aujourd'hui<sup>88</sup>. En effet, la majorité des cantons ont déjà établi une procédure cantonale de contrôle abstrait des

<sup>82</sup> RS 830.1

<sup>83</sup> A ce sujet, voir Esther Tophinke, BSK-BGG (note de bas de page 26), n° 15 ad art. 86.

<sup>84</sup> Message du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, FF 2001 4000 p. 4025 et 4027 s. ; voir également Heinz Aemisegger / Karin Scherrer Reber, BSK-BGG (note de bas de page 26), n° 1 ss ad art. 87.

<sup>85</sup> Voir p. ex. § 69 ss de la constitution du canton de Schwyz, et à l'inverse l'art. 96 de la constitution du canton de Zurich.

<sup>86</sup> Voir à ce sujet l'arrêt du Tribunal fédéral 1C\_185/2007 du 6 novembre 2007, consid. 1.2.

<sup>87</sup> ATF 142 I 99, consid. 1.1; 141 I 36, consid. 1.2.1 et en relation avec un acte normatif communal, l'arrêt 2C\_983/2020 du 15 juin 2022, consid. 1.1 ss.

<sup>88</sup> BO 2019 N 281 ; la commission proposait à l'origine de modifier l'art. 87, al. 2, LTF : lorsque le droit cantonal prévoit un recours contre les actes normatifs ou lorsqu'un recours porte sur un acte normatif communal l'art. 86 est applicable.

normes qui s'applique aux actes normatifs communaux<sup>89</sup>. Les cantons dans lesquels une procédure de ce type devant une instance cantonale n'existe pour l'heure pas (AR, AI, NE, GE<sup>90</sup>, OW, SO, TI, UR et VS) devront en prévoir une, plus exactement instituer un tribunal supérieur en tant qu'instance précédant le Tribunal fédéral pour procéder au contrôle abstrait des actes normatifs communaux. La disposition transitoire de l'art. 132b P-LTF prévoit, en son al. 2, un délai de deux ans, ce qui laisse aux cantons suffisamment de temps pour mettre en œuvre les nouvelles dispositions.

#### *Art. 97, al. 2*

L'art. 97 règle les griefs portant sur la constatation des faits dans les procédures devant le Tribunal fédéral. L'al. 2 remplace l'exception actuelle prévue dans le domaine de l'assurance militaire et de l'assurance-accidents par une nouvelle exception dans le domaine des droits politiques.

La garantie de l'accès au juge (art. 29a Cst.) exige qu'en cas de litige au moins une instance judiciaire dispose d'un plein pouvoir d'examen du point de vue du droit et des faits. La garantie d'une protection juridique efficace est par ailleurs liée à la garantie des droits politiques consacrée à l'art. 34, al. 1, Cst.<sup>91</sup>. Afin de mettre en œuvre ces exigences constitutionnelles dans le domaine des droits politiques, l'art. 97, al. 2, P-LTF introduit une nouvelle exception à la restriction fixée à l'al. 1. Conformément à la nouvelle disposition, toute constatation incomplète ou erronée des faits peut faire l'objet d'un recours si les critères du domaine (a) et de la voie de recours (b) sont tous les deux remplis : pour le domaine, il s'agit des recours concernant « *le droit de vote des citoyens, des élections populaires ou des votations populaires* » (voir art. 88 LTF). Si, dans le cadre de tels recours, ce n'est pas un tribunal, mais un gouvernement cantonal ou la Chancellerie fédérale qui a statué en tant qu'autorité précédant le Tribunal fédéral, ce dernier doit pouvoir examiner librement les faits, les griefs correspondants étant admissibles. Dans les cas où aucune autorité ne précède le Tribunal fédéral parce que celui-ci statue en première instance, il doit établir lui-même les faits (voir l'art. 105, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase, P-LTF)<sup>92</sup>. En revanche, si le recourant conteste la décision d'un tribunal en matière de droits politiques, il ne peut comme jusqu'à présent critiquer les faits que de manière limitée en application de l'art. 97, al. 1, LTF. La formulation a été revue depuis le projet de 2018 afin de tenir compte de la terminologie utilisée dans la LTF. Contrairement au projet envoyé en consultation, le projet ne mentionne plus les actes normatifs cantonaux. Si un canton prévoit une instance inférieure pour les recours contre des actes législatifs cantonaux, il doit s'agir d'un tribunal (voir art. 87, al. 2, en relation avec l'art. 86 LTF). Si c'est le Tribunal fédéral qui statue en première instance, il n'y a pas de constatations de fait contre lesquelles il

<sup>89</sup> À ce sujet, voir Ralph David Doleschal, *Die abstrakte Normenkontrolle in den Kantonen*, thèse ZStöR, 2019, en particulier le ch. IV.7.

<sup>90</sup> À ce sujet, voir l'art. 130B, al. 1, let. a, de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 du canton de Genève et le considérant 2.2 de l'ATF **151** I 3 (non publié).

<sup>91</sup> Voir Steinmann/Besson, art. 34, in : Ehrenzeller et al. (éd.), *Die schweizerische Bundesverfassung* [St. Galler Kommentar ; ci-après SGK-BV], 4<sup>e</sup> éd., Zurich / Saint-Gall 2023, n° 33 ad art. 34; voir également Gerold Steinmann, commentaire de l'arrêt 1C\_17/2017, ZBl 2018, p. 33 s. ; Giovanni Biaggini, OFK-BV, 2<sup>e</sup> éd., Zurich 2017, n° 8a ad art. 29a et Andreas Kley, SGK-BV, n° 31 ss ad art. 29a.

<sup>92</sup> Voir à ce sujet art. 55 LTF et ATF **143** I 137, consid. 2.3.

serait possible de faire recours : dans ces cas, c'est précisément le Tribunal fédéral qui doit établir lui-même les faits (voir art. 105, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase).

Dans son message du 30 avril 2025<sup>93</sup> relatif à la modification de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP)<sup>94</sup>, le Conseil fédéral propose une amélioration des voies de recours dans le domaine des votations fédérales et des élections. Bien que les gouvernements cantonaux restent en principe la première instance pour les recours concernant des élections ou des votations fédérales, un recours direct au Tribunal fédéral devrait être possible en cas de soupçon d'irrégularités ayant des effets dans plusieurs cantons ou causées par une autorité administrative de la Confédération. Cette réglementation devrait augmenter d'une part le nombre de procès directement portés devant le Tribunal fédéral, mais diminuer d'autre part le nombre de cas dans lesquels un gouvernement cantonal est l'autorité inférieure. Les différentes variantes de ces voies de recours ont déjà été examinées dans le message du 30 avril 2025 concernant la modification de la LDP<sup>95</sup>. La variante à deux instances privilégiée par le Tribunal fédéral ne s'est pas imposée. Selon celle-ci, un tribunal aurait dû être institué pour trancher en première instance les recours concernant les droits politiques : un tribunal cantonal s'agissant des droits politiques cantonaux et le Tribunal administratif fédéral s'agissant des droits politiques fédéraux. La « petite révision de la LTF » s'inscrit dans le prolongement de ces décisions. Puisque ces modifications ont des répercussions sur les art. 97 et 105 LTF, le projet actuel doit en tenir compte.

Le projet prévoit la suppression de la règle actuelle prévoyant un libre pouvoir d'examen des faits dans les recours concernant l'octroi ou le refus de prestations en espèces de l'assurance-accidents ou de l'assurance militaire afin d'harmoniser l'examen des faits par le Tribunal fédéral dans tous les domaines des assurances sociales. Aucune raison objective ne justifie qu'un traitement spécial soit réservé à ces recours<sup>96</sup>, la règle habituelle prévue à l'al. 1 s'appliquant déjà aux autres branches des assurances sociales, en particulier à l'assurance-invalidité. Cela signifie que les griefs ne peuvent porter sur la constatation des faits que si ces derniers ont été établis de façon manifestement inexacte ou en violation du droit.

La nouvelle exception concernant le domaine des droits politiques devrait entraîner une augmentation de la charge de travail du Tribunal fédéral (voir également ch. 2.3) qui ne devrait pas être trop importante du fait que les gouvernements cantonaux, lorsqu'ils sont l'autorité précédant le Tribunal fédéral, se limitent en principe à des décisions de non-entrée en matière et n'établissent donc souvent pas tous les faits pertinents quant au fond<sup>97</sup>. Comme l'exception existante dans le domaine de l'assurance militaire et de l'assurance-accidents est supprimée et qu'il faudra impérativement qu'une instance cantonale examine les actes normatifs communaux (art. 87, al. 1, P-LTF), la charge de travail supplémentaire liée à la nouvelle exception sera sans doute compensée par la disparition d'anciennes tâches.

<sup>93</sup> FF 2025 1580

<sup>94</sup> RS 161.1

<sup>95</sup> FF 2025 1580 p. 10.

<sup>96</sup> Voir également à ce propos Markus Schott, BSK-BGG (note de bas de page 26), n° 25 ss ad art. 97.

<sup>97</sup> Message du 30 avril 2025 relatif à la modification de la LDIP, FF 2025 1580 p. 16 s.

*Art. 100, al. 2, let. c*

La teneur de l'art. 100, al. 2, let. c, LTF est simplifiée dans le projet par rapport à la version en vigueur. La nouvelle disposition mentionne directement les décisions prises par une instance cantonale unique au sens de l'art. 7 LF-EEA ; elle ne renverra plus explicitement à la Convention européenne du 20 mai 1980 sur la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière de garde des enfants et le rétablissement de la garde des enfants (CE 80)<sup>98</sup> et à la Convention du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants (CLaH 80)<sup>99</sup>. Il n'y a aucune modification sur le fond. La let. c demeurera ainsi applicable uniquement aux décisions concernant des mesures de protection ordonnées dans le cadre d'une procédure en vue du retour sur la base de la CE 80 ou de la CLaH 80. Celles ordonnées sur la base de la Convention HCCH Protection des enfants du 19 octobre 1996<sup>100</sup> et de la Convention de La Haye du 13 janvier 2000<sup>101</sup> sur la protection internationale des adultes ne sont, quant à elles, pas soumises au délai raccourci de dix jours, car la procédure particulière prévue par les art. 3 à 14 LF-EEA ne s'applique pas en pareil cas.

Le renvoi à la LF-EEA tient par ailleurs compte de la nouvelle exception à la suspension de délai proposée pour les mesures de protection et les décisions de retour prises en application de la LF-EEA (voir l'art. 46, al. 2, let. f, P-LTF).

*Art. 103, al. 2, let. b*

En principe, le recours devant le Tribunal fédéral n'a pas d'effet suspensif de par la loi (art. 103, al. 1, LTF). L'effet suspensif doit être demandé pour que la décision contestée ne soit pas exécutée. L'al. 2 prévoit toutefois des exceptions : ainsi, le recours a un effet suspensif de plein droit en matière pénale s'il est dirigé contre une décision qui prévoit une peine privative de liberté ferme ou une mesure entraînant une privation de liberté. Le projet propose d'étendre l'énumération à l'expulsion (art. 66a<sup>102</sup> ss du code pénal [CP]), qui constitue, elle aussi, une atteinte importante à la liberté personnelle de la personne concernée et qui cause un dommage ne pouvant en règle générale pas être réparé. Cet ajout, qui correspond à la jurisprudence du Tribunal fédéral, vise à renforcer la sécurité juridique<sup>103</sup>. Afin que l'objectif de l'effet suspensif ne soit pas réduit à néant, le caractère exécutoire doit en principe être suspendu dans ces cas jusqu'à l'expiration du délai de recours<sup>104</sup>.

*Art. 105, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase, et al. 3*

L'art. 105 règle l'établissement des faits. Contrairement à ce qui était prévu dans le projet mis en consultation, les al. 1 et 3 sont modifiés afin de rendre l'adaptation visée

<sup>98</sup> RS 0.211.230.01

<sup>99</sup> RS 0.211.230.02

<sup>100</sup> RS 0.211.231.011

<sup>101</sup> RS 0.211.232.1

<sup>102</sup> RS 311

<sup>103</sup> Voir p. ex. arrêts 6B\_188/2021 du 23 juin 2021, consid. 1 ; 6B\_1033/2019 du 4 décembre 2019, consid. 1 ; 6B\_235/2018 du 1<sup>er</sup> novembre 2018, consid. I ; 6B\_506/2017 du 14 février 2018, fait D.

<sup>104</sup> Arrêt 1B\_58/2014 du 15 avril 2014, consid. 3,1 ; ATF 144 IV 35, consid. 2.3.2

plus compréhensible sur le plan linguistique. L'al. 1 couvre les recours directs au Tribunal fédéral, soit sans instance précédente, et l'al. 3 couvre les recours dirigés contre les décisions d'une instance précédente qui n'est pas un tribunal.

Conformément à la 1<sup>re</sup> phrase de l'al. 1, le Tribunal fédéral fonde son arrêt sur les faits établis par l'instance précédente. La nouvelle 2<sup>e</sup> phrase règle l'établissement des faits lorsque le Tribunal fédéral est la première et unique instance de recours. Dans de tels cas, le Tribunal fédéral ne peut se fonder sur aucuns faits, puisqu'il n'y a aucune instance précédente qui aurait pu les établir. Il doit donc établir lui-même l'état de fait, sans quoi aucun jugement n'est possible. En pratique, le Tribunal fédéral établit déjà lui-même les faits selon le droit en vigueur, en particulier dans le cadre du contrôle abstrait des normes cantonales. La modification de l'al. 1 n'a donc pas pour but de revaloriser l'importance mineure des faits dans les cas de contrôle abstrait des normes. Elle vise plutôt à refléter de manière transparente la pratique existante<sup>105</sup>. La présente modification de l'art. 105, al. 1, LTF n'entraînera donc pas de charge supplémentaire importante pour le Tribunal fédéral (cf. également ch. 2.3). La procédure probatoire pour l'établissement des faits est régie par les art. 55 et 56 LTF ainsi que par les dispositions de la loi fédérale du 4 décembre 1947 sur la procédure civile fédérale<sup>106</sup> qui y sont mentionnées. Le principe de la libre appréciation des preuves s'applique en particulier.

La modification apportée à l'art. 105, al. 3, est liée à celle de l'art. 97. Elle supprime la clause d'exception selon laquelle le Tribunal fédéral peut examiner librement les faits en cas de recours contre des décisions concernant des prestations en espèces de l'assurance-accidents ou de l'assurance militaire, le but étant qu'il dispose du même pouvoir d'examen dans tous les domaines des assurances sociales.

Dans le même temps, l'al. 3 prévoit une exception à la règle selon laquelle le Tribunal fédéral statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente. Cette exception s'applique lorsqu'au lieu d'un tribunal, un gouvernement cantonal a précédé le Tribunal fédéral (art. 88, al. 1, let. b). La garantie constitutionnelle de l'accès au juge est ainsi mise en œuvre. L'art. 105, al. 3, est le pendant de l'art. 97, al. 2 (voir à ce sujet le commentaire relatif à l'art. 97, al. 2, P-LTF).

#### *Art. 108, al. 1*

L'art. 108, al. 1, LTF est reformulé de manière à couvrir désormais les « demandes » en plus des « recours ». Il sera ainsi également possible d'appliquer la procédure simplifiée (juge unique) aux demandes de révision, d'interprétation et de rectification (voir les art. 119a, 121 ss et 129 LTF), et ce aux mêmes conditions que pour les recours. Il s'agit là d'une modification que la Commission des affaires juridiques avait proposée au Conseil national en 2019, mais qui était alors intégrée dans un nouvel art. 127a et dans l'art. 129, al. 3<sup>107</sup>.

Le Conseil fédéral estime judicieux que le Tribunal fédéral puisse statuer, dans une procédure à juge unique, sur les *demandes* qui sont manifestement irrecevables, les

<sup>105</sup> Cf. par exemple ATF **143** I 137, consid. 2.3.

<sup>106</sup> RS **273**

<sup>107</sup> BO **2019** N 287

*demandes* dont la motivation est manifestement insuffisante et les *demandes* procédurières ou abusives (par analogie avec l'art. 108, al. 1, LTF). Ces demandes sont, à l'heure actuelle, totalement exclues de ce type de procédure en raison de la systématique de la LTF et de l'emploi du terme « recours » à son art. 108<sup>108</sup>. La reformulation n'entraîne aucune modification des autres conditions énoncées aux let. a à c. Elle vise à assurer une meilleure lisibilité et à prendre pleinement en compte la pratique actuelle concernant les recours<sup>109</sup>. Un recours à la procédure simplifiée demeurera exclu en matière d'action au sens de l'art. 120.

Puisque des décisions de révision pourront désormais être rendues par un juge unique, le Tribunal fédéral doit garantir que le juge unique ayant rendu la décision initiale le cas échéant (art. 32, al. 2, et 108, al. 1, LTF) ne puisse pas statuer à nouveau. Le Conseil fédéral estime qu'une règle correspondante dans le règlement du 20 novembre 2006 du Tribunal fédéral<sup>110</sup> est à cet effet suffisante.

#### *Art. 112, al. 2*

Dans le projet de 2018, le Conseil fédéral proposait d'abroger l'art. 112, al. 2, LTF afin notamment que la notification des décisions des autorités cantonales de dernière instance obéisse aux mêmes exigences dans tous les domaines<sup>111</sup>. Les tribunaux cantonaux supérieurs se seraient alors vus obligés de motiver toutes leurs décisions. Pour des raisons liées à l'État de droit, il convient de préférer les décisions motivées à celles qui ne le sont pas, en particulier pour les jugements de deuxième instance. Les décisions motivées contribuent à rendre le système judiciaire *plus compréhensible et plus transparent*. De plus, les décisions non motivées compliquent l'exercice du droit de recours des autorités fédérales et donc l'application d'un instrument fédéral de surveillance important. Sans motivation, une autorité fédérale de surveillance ne peut en effet souvent pas juger si un recours est nécessaire pour garantir l'application correcte et uniforme du droit fédéral.

Il est toutefois ressorti des délibérations parlementaires sur le projet de révision de 2018 et sur la révision du CPC de 2023<sup>112</sup> que les décisions sans motivation répondent toujours à un besoin dans la pratique (des cantons), et ce même en deuxième instance. Dans le cadre de la révision du CPC susmentionnée, l'Assemblée fédérale a donc instauré la notification des décisions sans motivation comme règle pour les instances inférieures et a supprimé l'obligation pour les tribunaux civils cantonaux supérieurs de motiver leurs décisions (art. 318, al. 2, et 327, al. 5, en relation avec l'art. 239, al. 1, phrase introductive, CPC, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2025). Une motivation doit être communiquée aux parties si l'une d'elles le demande dans un délai de 10 jours (art. 239, al. 2, CPC). Elles ont ainsi la possibilité d'y renoncer, ce qui permet d'éviter la rédaction de motivations inutiles et se justifie dans ce type de procédures. Cela devrait avoir pour effet d'alléger la charge des tribunaux cantonaux.

<sup>108</sup> Voir p. ex. arrêt 2F 20/2012 du 25 septembre 2012, consid. 1.2.2 ; Bettina Bacher/Eva Maria Belser, BSK-BGG (note de bas de page 26), n° 5 ad art. 108 et les références citées.

<sup>109</sup> Voir p. ex. à ce propos Grégory Bovey, Commentaire LTF (note de bas de page 63), n° 14 ss ad art. 108.

<sup>110</sup> RS **173.110.131**

<sup>111</sup> FF **2018** 4713 p. 4755 s.

<sup>112</sup> RO **2023** 491 ; FF **2020** 2607

D'autres interventions parlementaires, telles que la motion 24.3719 « Asile. Renforcer l'efficacité de la justice en communiquant les jugements par oral »<sup>113</sup>, témoignent également d'une volonté politique de favoriser les décisions sans motivation écrite.

Au travers de la révision du CPC, le législateur a modifié la 1<sup>re</sup> phrase de l'art. 112, al. 2, LTF<sup>114</sup>, mais il convient de procéder à un nouvel ajustement. La base légale requise pourra toujours être de droit cantonal, mais uniquement en matière de droit public. Par rapport au projet envoyé en consultation, la formulation de la disposition allemande est simplifiée dans la mesure où l'expression « kantonaes öffentliches Recht » remplace « kantonaes Recht in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ». Les procédures pénales et civiles demeurent ainsi exclues. Ces procédures ne relèvent plus de la compétence des cantons, mais le législateur fédéral peut réserver leur compétence sur certains points. La restriction au droit public cantonal signifie clairement qu'aucune réserve en ce sens n'est prévue dans la LTF et évite de ce fait toute ambiguïté concernant la primauté des règles fixées par le CPC et le CPP<sup>115</sup>.

Les cantons ne pourront par conséquent prévoir une dérogation à l'obligation de motiver les décisions qu'en matière de droit public, c'est-à-dire dans la procédure administrative cantonale. Dans ce domaine, les cantons sont compétents pour régler la procédure. Ils restent toutefois tenus de respecter les conditions énoncées à l'al. 2, ce qui signifie que les parties doivent pouvoir demander, dans les 30 jours, une expédition complète de la décision. La décision ne peut pas être exécutée avant que ce délai soit échu sans avoir été utilisé ou que l'expédition complète soit notifiée<sup>116</sup>. Les dispositions cantonales qui prévoient la possibilité pour une autorité de renoncer (provisoirement) à motiver une décision conformément à l'art. 112, al. 2, LTF resteront également autorisées en droit des assurances sociales, c'est-à-dire dans le champ d'application de l'art. 61, let. h, LPGA<sup>117</sup>.

Si une autre loi fédérale, telle que le CPC, prévoit une dérogation à une obligation de motiver, les délais et la force exécutoire doivent être régis par cette loi et non par l'art. 112, al. 2, LTF, ce qui est précisé dans la 4<sup>e</sup> phrase ajoutée à l'al. 2 : « Les dispositions contraires du droit fédéral concernant les délais ou la force exécutoire sont réservées. » Afin de dissiper les doutes qui subsistent quant à l'application de la disposition du CPC relative au délai et à la force exécutoire, le renvoi à la LTF figurant à l'art. 239, al. 3, CPC est en outre supprimé. L'art. 239 CPC s'appliquera de ce fait en particulier aux tribunaux qui statuent en tant qu'instance cantonale unique. Concrètement, cela signifie que le délai pour demander une motivation dans le cadre d'une procédure civile est défini à l'art. 239, al. 2, CPC, et qu'il est donc de 10 jours. Dans les procédures civiles, le caractère exécutoire doit également être déterminé conformément à l'art. 336 CPC en relation avec l'art. 103 LTF, et non pas selon l'art. 112, al. 2, 3<sup>e</sup> phrase, LTF.

<sup>113</sup> Déposée par le conseiller national Benjamin Fischer le 14 juin 2024.

<sup>114</sup> BO 2021 E 693 et BO 2022 N 711 ainsi que RO 2023 491 ch. II.

<sup>115</sup> À ce sujet, voir également ATF 135 V 353, consid. 5.2, dans lequel le Tribunal fédéral conclut que l'art. 112, al. 2, LTF prime en tant que *lex posterior* l'art. 61, let. h, LPGA.

<sup>116</sup> Voir art. 112, al. 2, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> phrases, LTF.

<sup>117</sup> À ce sujet, voir ATF 135 V 353.

En revanche, le CPP prévoit une obligation de motiver pour les instances de recours (art. 82, al. 1, a contrario). L'art. 112, al. 2, LTF n'est donc pas applicable<sup>118</sup>.

Cette modification n'aura aucune incidence sur la charge de travail du Tribunal fédéral, qui doit dans tous les cas motiver ses décisions.

#### *Art. 120, al. 4*

Dans les actions prévues à l'art. 120, al. 1, let. c, LTF, la Confédération peut être représentée par le Département fédéral des finances (art. 6 de l'ordonnance du 30 décembre 1958 relative à la loi sur la responsabilité<sup>119</sup> et art. 10, al. 2, de la loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires [LRCF]<sup>120</sup>).

Une telle délégation n'est pas prévue pour les actions visées à l'art. 120, al. 1, let. a et b, LTF. L'ancienne loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (Organisation judiciaire, OJ)<sup>121</sup> prévoyait que, dans la procédure d'action, la Confédération était représentée par le département compétent à raison de la matière ou, lorsque le droit fédéral le prévoyait, par la division de l'administration compétente à raison de la matière (art. 119, al. 1). L'OJ a été remplacée par la LTF, mais cette disposition n'a pas été reprise.

Selon le droit en vigueur, c'est donc le Conseil fédéral qui est seul habilité à représenter la Confédération dans la procédure d'action au sens de l'art. 120 LTF. Devoir faire approuver chaque acte de procédure par l'ensemble du Conseil fédéral implique une charge de travail importante (voir les explications relatives à l'art. 75, al. 4, P-PA). Actuellement, le Conseil fédéral doit octroyer une procuration au département ou à l'unité compétente à raison de la matière dans chaque procédure spécifique. Pour simplifier ce type de procédure, une délégation générale est désormais prévue dans la loi, sur le modèle de l'ancien art. 119, al. 1, aOJ. La formulation reprend en partie celle de l'art. 89, al. 2, let. a, LTF. Dans les cas politiquement sensibles, il va de soi que le département compétent est tenu d'informer le Conseil fédéral.

Cette clause de délégation s'appliquera également à l'action intentée en vertu de l'art. 84, al. 2, de la loi fédérale du 4 décembre 1947 sur la procédure civile fédérale (PCF)<sup>122</sup> liée à des mesures prononcées dans une action soumise à l'art. 120 LTF en relation avec l'art. 1, al. 2, PCF.

Le pouvoir de représentation de l'Administration fédérale des finances demeure soumis à l'art. 59, al. 2, de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances<sup>123 124</sup>. Dans le cas particulier où un canton intente une action de droit civil contre la Confédération et où les compétences ne sont pas clairement établies, les départements doivent se mettre d'accord ou, s'il y a conflit de compétences entre eux, le président de la Confédération

<sup>118</sup> Voir également l'arrêt 6B\_628/2015 du 21 décembre 2015, consid. 3.4.1.

<sup>119</sup> RS **170.321**

<sup>120</sup> RS **170.32**

<sup>121</sup> RO **60 271**

<sup>122</sup> RS **273**

<sup>123</sup> RS **611.0**

<sup>124</sup> Voir aussi le message du 30 septembre 2009 concernant la modification de la loi sur les finances de la Confédération et d'autres actes normatifs, FF **2009** 6525 p. 6549.

doit trancher (art. 47, al. 3, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA])<sup>125</sup>.

Il appartiendra aux départements de déterminer quelles unités peuvent, le cas échéant, exercer ce pouvoir de représentation dans leur domaine de compétence.

#### *Art. 122, let. a*

Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2022, la révision d'un arrêt du Tribunal fédéral peut être demandée si la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) a conclu le cas par un règlement amiable et que les autres conditions sont remplies<sup>126</sup>. Cette modification faisait également l'objet du projet de révision de 2018, mais a déjà pu être introduite dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire Nidegger 16.461 « CEDH et casier judiciaire, réparation "in integrum". Adapter la loi sur le Tribunal fédéral ». Le législateur a fait un renvoi entre parenthèses uniquement à l'art. 44 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH)<sup>127</sup>. Il ne va pas assez loin. Un comité peut aussi juger définitivement de la recevabilité d'un recours à condition qu'il existe une jurisprudence bien établie de la CourEDH (art. 28, al. 1, let. b, CEDH). Le Tribunal fédéral a relevé à juste titre que rien ne laissait à penser que le législateur voulait exclure, contrairement à ce que prévoit l'art. 46, al. 1, CEDH, les décisions et arrêts des comités d'une exécution au niveau national. Toutes les décisions définitives doivent être couvertes. Le projet renonce donc au renvoi restrictif à l'« art. 44 CEDH » mis entre parenthèses.

#### *Art. 132b<sup>128</sup>*

L'art. 132b règle le droit transitoire concernant la présente modification pour les procédures devant le Tribunal fédéral. À l'al. 1, il reprend, à l'exception de la date, la teneur de l'art. 132a LTF et suit ainsi le principe énoncé à l'art. 132, al. 1, LTF : les dispositions modifiées ne s'appliquent à une procédure de recours que si la décision attaquée a été rendue après l'entrée en vigueur de cette loi<sup>129</sup>. Les nouvelles exceptions aux feries judiciaires fixées à l'art. 46, al. 2, P-LTF sont tout particulièrement concernées, ainsi que le nouveau droit de la victime de demander une notification de l'arrêt de l'art. 60, al. 2<sup>bis</sup>, P-LTF.

L'al. 2 tient compte de la demande des cantons de disposer d'un temps suffisant pour adapter leur législation. En effet, certains d'entre eux doivent édicter des bases légales pour les recours intracantonaux contre les actes normatifs communaux ou prévoir un contrôle abstrait des normes (art. 87, al. 1, P-LTF). D'autres cantons doivent adapter les voies de recours en matière de remboursement de l'impôt anticipé aux personnes

<sup>125</sup> RS 172.010

<sup>126</sup> RO 2022 289

<sup>127</sup> RS 0.101

<sup>128</sup> Cette disposition doit être coordonnée avec la modification de la loi du 26 septembre 2025 sur l'énergie (FF 2025 2895, annexe ch. 1 ; délai référendaire 15.01.2026) ainsi qu'avec la modification du code civil (Protection de l'adulte) ; [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2023 > DFJP Procédure de consultation 2021/35.

<sup>129</sup> Similaire à l'art. 132a LTF, voir ATF 147 II 201, consid. 1.1, et Christoph Errass, BSK-BGG (note de bas de page 26), n° 3 ss ad art. 132a.

physiques (art. 86, al. 2, P-LTF et 56 P-LIA). Le délai usuel de deux ans qui avait déjà été fixé à l'art. 130, al. 3, LTF au moment de l'entrée en vigueur de la LTF s'appliquera. La structure et le libellé de l'al. 2 reprennent autant que possible la formulation de cet art. 130, al. 3, LTF. On peut donc se référer à la jurisprudence et la doctrine relative à cet article pour l'interprétation<sup>130</sup>. La voie de droit cantonale est régie par les dispositions de procédure cantonales. La LIA mentionne expressément la possibilité de prévoir deux instances (voir art. 54a P-LIA).

Pendant le délai transitoire de deux ans, les règles de compétence en vigueur s'appliquent également aux recours formés contre des décisions rendues après l'entrée en vigueur de la présente modification, jusqu'à ce que les cantons concernés adaptent leur législation en matière d'autorités précédentes (art. 86 s. P-LTF). Si un canton ne parvenait pas à procéder à l'adaptation nécessaire en temps voulu, la LTF et ses règles en matière d'autorité précédente s'appliqueraient directement de façon subsidiaire. L'autorité judiciaire cantonale devrait combler la lacune du droit cantonal d'organisation judiciaire, causée par le retard du canton, au moyen de sa propre solution<sup>131</sup>. Pour les justiciables qui souhaiteraient soumettre un acte normatif communal à un contrôle abstrait des normes (cf. ci-dessus l'art. 87, al. 1, P-LTF), la situation serait la suivante : ils devraient déposer un recours auprès de l'instance judiciaire cantonale supérieure la plus susceptible d'être compétente (dans ces cas, il s'agira vraisemblablement toujours du tribunal administratif cantonal<sup>132</sup>. Pour les justiciables qui souhaiteraient déposer un recours contre une décision d'une autorité cantonale en matière d'impôt anticipé dans un canton qui ne respecte pas les règles en matière d'autorité précédant immédiatement le Tribunal fédéral (art. 86 s. P-LTF), les mêmes considérations s'appliqueraient par analogie à la détermination de l'instance cantonale supérieure de recours.

## 4.2 Modification d'autres actes

### 4.2.1 Loi du 14 mars 1958 sur la responsabilité (LRCF)

Selon l'art. 15, al. 1, LRCF, une autorisation du DFJP est, sauf exception, nécessaire pour ouvrir une poursuite contre des fonctionnaires en raison d'infractions en rapport avec leur activité ou leur situation officielle.

C'est le procureur général de la Confédération qui est compétent pour délivrer l'autorisation s'agissant du personnel du Ministère public de la Confédération qu'il a lui-même nommé (let. d). Les dispositions applicables ne permettent pas de déterminer clairement si un recours au Tribunal administratif fédéral est ouvert dans les cas où le procureur général refuse d'octroyer cette autorisation. D'une part, l'art. 15, al. 5, 1<sup>re</sup> phrase, LRCF et l'art. 33, let. a, LTAF ne mentionnent pas le procureur général de la Confédération. D'autre part, l'art. 33, let. c<sup>quater</sup>, LTAF mentionne expressément le

<sup>130</sup> Voir p. ex. ATF 135 II 94, consid. 3 et 6, ainsi que Christoph Errass, BSK-BGG (note de bas de page 26), n° 30 ss ad art. 130.

<sup>131</sup> Christoph Errass, BSK-BGG (note de bas de page 26), n° 30 ss ad art. 130

<sup>132</sup> Christoph Errass, BSK-BGG (note de bas de page 26), n° 32 ad art. 130

procureur général de la Confédération, sans toutefois aborder la question du refus d'autoriser la poursuite pénale.

Selon la pratique du Tribunal administratif fédéral, les recours contre des décisions du procureur général de la Confédération de refuser d'autoriser la poursuite pénale sont recevables malgré les règles peu précises en la matière<sup>133</sup>. Les art. 33, let. a, LTAF et 15, al. 5, LRFC doivent être adaptés en conséquence.

Ces remarques valent mutatis mutandis s'agissant des art. 15, al. 1, let. c, LRFC et 33, let. c<sup>quinquies</sup>, LTAF, qui concernent les décisions de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération à propos du personnel de son secrétariat. La décision refusant d'autoriser la poursuite contre ce dernier en application de l'art. 15, al. 1, let. c, LRFC doit pouvoir être portée devant le Tribunal administratif fédéral en vertu des art. 15, al. 5, LRFC et 33, let. c<sup>quinquies</sup>, LTAF. L'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération est ainsi ajoutée à la liste des autorités citées à l'art. 15, al. 5, LRFC.

#### **4.2.2                   Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)**

L'art. 47, al. 6, LOGA prévoit une délégation automatique de compétence visant à assurer la garantie de l'accès au juge (art. 29a Cst.) tout en préservant le principe voulant que les décisions du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale ne puissent pas être portées devant le Tribunal fédéral (art. 189, al. 4, Cst.). Il fonctionne comme suit : les décisions à rendre par le Conseil fédéral qui ne sont couvertes ni par la liste d'exceptions de l'art. 32 LTAF ni par celle de l'art. 33, let. b, LTAF sont confiées d'office au département compétent à raison de la matière. La décision du département peut alors être portée devant le Tribunal administratif fédéral, puis le Tribunal fédéral aux conditions de la LTF.

Dans la mesure où les décisions de ce type rendues à l'avenir par le Conseil fédéral en tant que première instance pourront en principe être attaquées devant le Tribunal administratif fédéral en application de l'art. 33, let. b, P-LTAF, la délégation automatique n'a plus de raison d'être et doit être abrogée.

#### **4.2.3                   Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)**

*Art. 14, al. 1, let. c*

L'art. 14, al. 1, PA définit quelles autorités de la Confédération peuvent ordonner *l'audition de témoins*. La version actuelle de la let. c mentionne uniquement le Tribunal administratif fédéral, le Tribunal fédéral des brevets y est ajouté. Cette adaptation

<sup>133</sup> Voir arrêt du TAF A-1500/2023 du 12 octobre 2023, consid. 2.1.

doit être effectuée dans le contexte de la révision de la loi sur les brevets (nLBI); elle vise à écarter d'éventuelles insécurités juridiques.

Selon le droit en vigueur, les décisions au sens de l'art. 5 PA rendues par l'Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle (IPI), notamment en application de la LBI, sont sujettes à recours devant le Tribunal administratif fédéral (voir art. 33, let. e, LTAF et art. 59c, al. 3, LBI). La révision de la LBI, adoptée le 15 mars 2024, prévoit que les décisions de l'IPI en matière de brevets sont désormais susceptibles de recours auprès du Tribunal administratif des brevets (art. 59c, al. 1, nLBI)<sup>134</sup>. Conformément au message relatif à cette modification, la procédure de recours doit rester soumise au même droit de procédure qu'en cas de recours devant le Tribunal administratif fédéral. C'est la raison pour laquelle l'acte modificateur comporte des renvois à la LTAF et à la PA (voir p. ex. art. 27, al. 2, nLBI en relation avec l'art. 37 LTAF)<sup>135</sup>. La mention explicite du Tribunal fédéral des brevets en plus du Tribunal administratif fédéral à la let. c de l'al. 1 permet d'écarter une incertitude juridique. Lors de l'examen des recours contre des décisions de l'IPI en matière de brevets, le Tribunal fédéral des brevets peut ordonner l'audition de témoins dans la même mesure que le Tribunal administratif fédéral peut le faire en vertu du droit en vigueur.

*Art. 49, al. 1, let. c, et 2*

La version en vigueur de l'art. 49, let. c, PA prévoit que le grief de l'inopportunité ne peut exceptionnellement pas être invoqué lorsqu'une autorité cantonale a statué comme autorité de recours. Cette exception est déplacée au nouvel *al. 2, let. a*. Cette modification vise à améliorer la lisibilité de la loi, mais ne constitue pas un changement matériel.

Le Conseil fédéral ajoute par ailleurs à l'al. 2, let. b, une réserve précisant que la règle fixée à l'al. 1, let. c, ne s'applique pas non plus si une loi fédérale le prévoit. Actuellement, plusieurs lois prévoient une telle exclusion. Le contrôle de l'opportunité est par exemple exclu dans la loi du 26 juin 1998 sur l'asile<sup>136</sup> (art. 106, al. 1), dans la LMP (art. 56, al. 3), dans la loi fédérale du 14 décembre 2012 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI)<sup>137</sup> (art. 13, al. 3 ; voir le commentaire de cette disposition ci-dessous), dans la loi du 11 décembre 2009 sur l'encouragement de la culture<sup>138</sup> (art. 26, al. 2), dans la loi du 14 décembre 2001 sur le cinéma<sup>139</sup> (art. 32, al. 3) et dans la loi fédérale du 21 mars 1980 sur les demandes d'indemnisation envers l'étranger<sup>140</sup> (art. 8, al. 3) ; il l'est en partie aussi dans la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF)<sup>141</sup> (art. 51a, al. 2 ; voir le commentaire de cette

<sup>134</sup> FF 2024 685

<sup>135</sup> FF 2024 685 et message du 16 novembre 2022 relatif à la révision de la loi sur les brevets, FF 2023 7 p. 30, 56 et 64

<sup>136</sup> RS 142.31

<sup>137</sup> RS 420.1

<sup>138</sup> RS 442.1

<sup>139</sup> RS 443.1

<sup>140</sup> RS 981

<sup>141</sup> RS 742.101

disposition ci-dessous), dans la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs<sup>142</sup> (art. 56, al. 3) et dans la LAMal (art. 53, al. 2, let. e).

*Art. 72, let. a*

La modification rédactionnelle de l'art. 83, let. a, LTF exige également une modification de l'art. 72, let. a, PA, dont la teneur est identique. Si le recours au Tribunal fédéral ou au Tribunal administratif fédéral (art. 32, al. 1, let. a, P-LTAF) est irrecevable contre les décisions en matière d'affaires étrangères qui reposent de manière prépondérante sur des considérations politiques, le recours au Conseil fédéral est quant à lui ouvert. Il ne s'agit pas d'une modification matérielle (voir également à ce sujet l'art. 83, let. a, P-LTF).

*Art. 75, al. 4*

Le nouvel art. 75, al. 4, P-PA autorise, en cas de recours au Conseil fédéral, le département chargé de l'instruction à décider de : ne pas entrer en matière sur les recours qui sont manifestement irrecevables (*let. a*) ; ne pas entrer en matière en application de l'art. 52, al. 3 (*let. b*) ; ne pas entrer en matière sur les recours qui sont procéduriers ou abusifs (*let. c*) ; radier du rôle les procédures devenues sans objet ou achevées par un retrait ou une transaction judiciaire (*let. d*). Il reprend la structure et la terminologie de la LTF, et plus particulièrement de son art. 108, al. 1, pour ce qui est des *let. a et c*, et de son art. 32, al. 2, pour ce qui est de la *let. d*. La jurisprudence relative à ces termes peut également fournir des indications importantes<sup>143</sup>. Il convient de noter, à titre complémentaire, que la *let. a* couvre aussi les actes de procédure qui peuvent précéder une décision de non-entrée en matière, telle que la transmission d'un recours à l'autorité compétente en vertu de l'art. 8, al. 1, PA.

La *let. b* couvre les cas dans lesquels le département chargé de l'instruction refuse d'entrer en matière sur un recours, en application de l'art. 52, al. 3, PA. Sa formulation diffère en ceci de celle de l'art. 108, al. 1, let. b, LTF, ce qui s'explique par le fait que les exigences en matière de motivation des recours adressés au Tribunal fédéral prévues par la LTF sont plus strictes que celles prévues par la PA (voir l'art. 42 LTF). Dans les cas où un recours adressé au Conseil fédéral ne satisfait pas aux exigences formelles et matérielles fixées à l'art. 52, al. 1 et 2, PA, le département chargé de l'instruction impartit au recourant un court délai supplémentaire pour le régulariser et l'avise en même temps que si le délai n'est pas utilisé, il statuera sur la base du dossier ou si les conclusions, les motifs ou la signature manquent, il déclarera le recours irrecevable (art. 52, al. 2 et 3, en relation avec les art. 75, al. 1 et 3, et 77 PA). Les recours qui sont manifestement irrecevables au sens de l'art. 52, al. 2, PA, car ils présentent des vices de forme qui ne pourront sans aucun doute pas être corrigés au moyen d'une régularisation, relèvent, quant à eux, de la *let. a*.

<sup>142</sup> RS 745.1

<sup>143</sup> Voir p. ex. à ce sujet la jurisprudence citée par Bettina Bacher/Eva Maria Belser, BSK-BGG (note de bas de page 26), n° 14 ss ad art. 108, et par Matthias Härr, BSK-BGG, n° 11 ad art. 32.

Ce nouvel alinéa vise à soulager le Conseil fédéral *in corpore*. Le gouvernement du pays ne doit pas avoir à traiter *in corpore* les recours manifestement irrecevables, procéduriers ou sans objet. En habilitant le département chargé de l'instruction à statuer, il ne sera plus nécessaire d'inscrire les affaires concernées à l'ordre du jour ni de les traiter lors des séances du Conseil fédéral, ce qui permettra d'éviter les procédures de co-rapport préalables et les nombreuses tâches administratives qu'elles engendrent au sein des départements et de la Chancellerie fédérale. Il sera par ailleurs possible de clore plus rapidement les procédures en question. En tant qu'autorité directoriale et exécutive suprême de l'administration fédérale, le Conseil fédéral pourra toutefois toujours prendre la responsabilité d'un dossier pour décision (procédé appelé « évocation »), s'il juge que cela est opportun et judicieux, au vu par exemple du caractère politique de la cause<sup>144</sup>.

*Art. 78, al. 2, 2<sup>e</sup> phrase*

Lorsque les décisions du Conseil fédéral sont attaquées devant le Tribunal administratif fédéral, ce dernier peut l'inviter à prendre position (voir également à ce sujet le commentaire de l'art. 33, let. b, P-LTAF). L'adoption de la prise de position par le Conseil fédéral *in corpore* est une procédure assez lourde. C'est pourquoi le Conseil fédéral propose de compléter l'art. 78, al. 2, PA en y ajoutant une phrase qui habilite le département qui a préparé la décision attaquée à représenter le Conseil fédéral devant l'autorité de recours.

*Art. 79*

L'art. 79 règle la compétence de l'Assemblée fédérale en tant qu'instance de recours. Cette disposition n'a désormais plus de champ d'application. La garantie de l'accès au juge prévue par l'art. 29a Cst. s'oppose à ce que des compétences en matière de recours soient confiées à l'Assemblée fédérale dans des lois spéciales. Le Conseil national voulait, lui aussi, abroger cette disposition sur proposition de sa commission<sup>145</sup>. L'art. 79 est abrogé pour ce motif.

#### **4.2.4                      Loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers)**

*Art. 2, al. 1, let. g*

Il s'agit d'une modification purement formelle : l'abréviation de la loi sur le Tribunal fédéral est introduite à l'art. 2, al. 1, let. g, P-LPers.

<sup>144</sup> Voir l'art. 47, al. 4, LOGA.

<sup>145</sup> BO 2019 N 287 ; voir également Martin Scheyli, Praxiskommentar VwVG, n° 2 ad art. 79 et les réf. citées ou Wiederkehr/Meyer/Böhme, Orell Füssli Kommentar, n° 1 ad art. 79 PA.

*Art. 36, al. 2*

L'art. 36, al. 2, LPers règle la composition de la commission de recours interne en matière de personnel. Le libellé de la disposition a été simplifié par rapport au projet envoyé en consultation. La commission de recours se compose des présidents des tribunaux administratifs des cantons de Vaud, de Lucerne et du Tessin.

La composition de la commission de recours externe doit être modifiée, car les cantons de Lucerne et de Vaud ont intégré leurs tribunaux administratifs dans leur tribunal cantonal. L'art. 36 P-LPers tient par ailleurs compte de la création de la commission de recours interne concernant le personnel du Tribunal fédéral (voir art. 17a, al. 1, P-LTF). Une commission de recours externe est nécessaire, car le Tribunal fédéral ne peut statuer sur les recours contre les décisions de sa commission de recours interne. La protection juridictionnelle doit toutefois être équivalente à celle dont bénéficient les autres employés du secteur public, raison pour laquelle les dispositions pertinentes de la LTF s'appliqueront par analogie. Ce sera notamment le cas des art. 83, let. g, et 85 LTF. Le recours à la commission de recours externe ne sera par conséquent recevable dans les affaires pécuniaires d'une valeur litigieuse inférieure à 15 000 francs que si la contestation soulève une question juridique de principe.

## **4.2.5                   Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF)**

*Art. 20, al. 3*

L'art. 20, al. 3, P-LTAF détermine la durée maximale de la présidence de la cour. Cette modification correspond à l'adaptation de l'art. 19, al. 3, LTF : les juges du Tribunal administratif fédéral pourront exercer la présidence de la section pendant trois périodes de fonction complètes de deux ans, comme ceux du Tribunal fédéral. Deux réélections sont autorisées, conformément au nouvel al. 3, mais les périodes de fonction inférieures à deux ans ne sont pas prises en compte (voir le commentaire relatif à l'art. 19, al. 3, P-LTF).

*Art. 23, al. 1*

L'art. 23 LTAF détermine les compétences du juge unique du Tribunal administratif fédéral. L'ajout apporté à la *let. a* sert à l'harmoniser avec l'actuel art. 32, al. 2, LTF et le nouvel art. 75, al. 4, let. d, P-PA. À l'heure actuelle, le juge peut déjà statuer en tant que juge unique sur la radiation. La modification de la *let. a* précise que la radiation par un juge unique est également possible s'agissant des procédures achevées par un retrait ou une transaction judiciaire, ce qui correspond à la pratique actuelle<sup>146</sup>.

La *let. b* règle la compétence du juge unique pour les décisions de non-entrée en matière. Si le *ch. 1* (recours manifestement irrecevables) reprend l'actuelle *let. b*, les *ch. 2* (recours procéduriers ou abusifs) et *3* (refus d'entrer en matière sur la base de l'art. 52, al. 3, PA) sont ajoutés sur le modèle de l'art. 108, al. 1, LTF. La formulation actuelle

<sup>146</sup> Voir p. ex. la décision de radiation du TAF C-7177/2023 du 21 août 2024.

de la let. b est reprise, bien qu'elle se distingue de celle de l'art. 108, al. 1, P-LTF. Elle mentionne uniquement les recours, et non les demandes. Le terme de « recours » (en allemand « Rechtsmittel ») doit toutefois être entendu au sens large ; il recouvre aussi bien les recours à proprement parler que les demandes de révision, d'interprétation ou de rectification.

La modification reflète la pratique existante du Tribunal administratif fédéral, qui se référait jusqu'à présent à la let. b pour les cas visés aux nouvelles let. c et d<sup>147</sup>. Par ailleurs, la pratique et la jurisprudence relatives à l'art. 108, al. 1, LTF peuvent servir de base<sup>148</sup>.

Une autre modification d'ordre rédactionnel de l'art. 23, al. 2, let. a, prévue dans l'avant-projet est entrée en vigueur le 15 juin 2025<sup>149</sup>.

#### *Art. 32, al. 1, let. a*

Puisque l'art. 83, let. a, LTF fait l'objet d'une modification rédactionnelle, l'art. 32, al. 1, let. a, LTAF doit être reformulé en conséquence. Les mêmes conditions doivent s'appliquer à l'exclusion des recours en matière de sûreté nationale et d'affaires étrangères devant le Tribunal administratif fédéral et devant le Tribunal fédéral (voir également à ce sujet l'art. 72, let. a, P-PA).

#### *Art. 32, al. 1, let. f*

L'art. 32, al. 1, let. f, PA est abrogé. Cette let. f exclut les recours contre les décisions relatives à l'octroi ou l'extension de concessions d'infrastructures ferroviaires. Du fait de sa suppression, les décisions du Conseil fédéral relatives aux concessions d'infrastructures ferroviaires pourront être contestées devant le Tribunal administratif fédéral puis devant le Tribunal fédéral, ce qui conduira à un élargissement ponctuel de la protection juridictionnelle en étendant les voies de droit dans ce secteur spécifique. Le Conseil fédéral estime que le respect du cadre juridique et de la procédure applicable devrait aussi être susceptible d'être examiné par un organe judiciaire en cas d'octroi de concession<sup>150</sup>.

Le législateur avait créé la *let. f* avant tout pour préserver la compétence d'autorité de première instance du Conseil fédéral – en dérogation à la délégation automatique prévue par l'art. 47, al. 6, LOGA<sup>151</sup>. Ce dernier étant abrogé (voir le commentaire de l'art. 47, al. 6, P-LOGA), il n'y a plus de raison de conserver l'exception visée à la let. f.

<sup>147</sup> Arrêts du TAF C-4203/2023 du 14 décembre 2023 ; C-1072/2025 du 16 avril 2025 et D-851/2008 du 26 février 2008, consid. 2.

<sup>148</sup> Voir p. ex. à ce sujet la jurisprudence citée par Bettina Bacher/Eva Maria Belser, BSK-BGG (note de bas de page 26), n° 14 ss ad art. 108, et par Matthias Härr, BSK-BGG, n° 11 ad art. 32.

<sup>149</sup> RO 2025 349 ; FF 2022 1149

<sup>150</sup> Voir le rapport du 24 janvier 2024 en réponse au postulat 20.4399 « Dispositions à réviser de la loi sur le Tribunal fédéral », p. 35 ss

<sup>151</sup> FF 2018 4713 p. 4759 ; voir également à ce sujet Kiener/Rütsche/Kuhn, Öffentliches Verfahrnsrecht, 3<sup>e</sup> éd., 2021, n° 1363.

*Art. 32, al.1, let. k*

Cette nouvelle exception établit clairement que les recours contre l'approbation d'actes normatifs et de tarifs de droit public sont irrecevables. Il régnait une certaine incertitude dans la pratique quant à la possibilité de les porter devant une instance supérieure. Ces recours ne seront recevables que si une loi spéciale le prévoit (par ex. l'art. 53 LAMal ou l'art. 74 de la loi du 9 octobre 1992 sur le droit d'auteur<sup>152</sup>).

*Art. 33, let. a et b<sup>153</sup>*

La modification de l'art. 33, let. a et b, LTAF est liée à l'abrogation de l'art. 47, al. 6, LOGA et concerne les voies de droit contre les *décisions de première instance* du Conseil fédéral et des organes de l'Assemblée fédérale. L'art. 33, let. a et b, LTAF prévoit à l'heure actuelle qu'un nombre restreint de décisions du Conseil fédéral et des organes de l'Assemblée fédérale peuvent être attaquées devant le Tribunal administratif fédéral. Il s'agit d'une exception au sens de l'art. 189, al. 4, 2<sup>e</sup> phrase, Cst. puisque les actes de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral ne peuvent en principe pas être portés devant le Tribunal fédéral (art. 189, al. 4, Cst.).

Pour ce qui est des décisions des organes de l'Assemblée fédérale (cf. art. 31 de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement [LParl]<sup>154</sup>), aucune modification matérielle n'est envisagée. Cependant, en raison de la modification prévue à la let. b, la mention du Conseil fédéral doit être supprimée à la let. a<sup>155</sup>. En cela, le projet actuel diffère de celui de 2018<sup>156</sup>.

L'énumération figurant à la *let. b* en vigueur de chaque type de décisions du Conseil fédéral contre lesquelles le recours est recevable est remplacée. La nouvelle tournure, plus simple, prévoit que le recours est recevable contre les décisions « du Conseil fédéral, lorsqu'il a statué en première instance ». De ce fait, toutes les *décisions de première instance* du Conseil fédéral peuvent être portées devant le Tribunal administratif fédéral, puis le Tribunal fédéral, pour autant qu'elles ne tombent pas dans la liste d'exceptions de l'art. 32 P-LTAF ou des art. 83 à 84a P-LTF. Aucune modification matérielle n'est ici prévue<sup>157</sup> : les décisions du Conseil fédéral qui peuvent faire l'objet d'un recours doivent rester les mêmes que dans le droit en vigueur.

<sup>152</sup> RS 231.1

<sup>153</sup> Cette disposition doit être coordonnée avec la possible modification de l'arrêté fédéral portant approbation et mettant en œuvre les accords entre la Suisse et l'UE relatifs à la stabilisation des relations bilatérales ; [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation en cours > 2025 > DFAE Procédure de consultation 2025/47.

<sup>154</sup> RS 171.10

<sup>155</sup> À la différence de ce que prévoyait le projet de 2018, on conserve la dénomination actuelle « organes de l'Assemblée fédérale », qui est également celle utilisée à l'art. 31 LParl.

<sup>156</sup> Voir à ce sujet le rapport du 24 janvier 2024 en réponse au postulat 20.4399 « Dispositions à réviser de la loi sur le Tribunal fédéral », p. 24 s.

<sup>157</sup> Dans de rares cas, il est possible qu'une décision du Conseil fédéral relevant de considérations politiques soit qualifiée de décision (voir p. ex. art. 8 ou 11 de la loi du 6 octobre 1995 sur les cartels ; RS 251). Il n'est pas prévu d'ajouter ces décisions en tant qu'exceptions, à l'art. 32 LTAF. Le tribunal ne pourra procéder à un examen qu'avec retenue (voir à ce sujet BSK KG-Meinhardt/Prümmer, 2<sup>e</sup> éd., Bâle 2022, n° 34 ad art. 8).

La modification de la let. b est liée à l'abrogation de l'art. 47, al. 6, LOGA. Conformément au principe de la délégation automatique (art. 47, al. 6, LOGA), les affaires du Conseil fédéral (dans la mesure où des décisions pouvant être attaquées devant le Tribunal administratif fédéral doivent être prises) sont confiées d'office au département compétent à raison de la matière, ce qui les rend attaquables en tant que décisions du département. Cette délégation automatique est supprimée (voir art. 47, al. 6 P-LOGA).

Les modifications visent à simplifier la réglementation relative aux voies de recours contre les décisions du Conseil fédéral et à combler les éventuelles lacunes qui peuvent exister actuellement dans la liste. Elles renforcent ainsi en fin de compte la sécurité et la protection juridiques par rapport aux décisions de première instance du Conseil fédéral.

*Art. 33, let. c<sup>quater</sup> et c<sup>quinquies</sup>*

Le nouvel art. 33, let. c<sup>quater</sup> et c<sup>quinquies</sup>, découle de la modification de l'art. 15, al. 5, LRCF. Les deux let. c<sup>quater</sup> et c<sup>quinquies</sup> visent spécifiquement les compétences du procureur général et de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération en matière de personnel, qui incluent le refus d'autoriser la poursuite. Cela est désormais prévu explicitement.

## **4.2.6                   Loi du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales (LOAP)**

*Art. 73, al. 4*

L'art. 73 LOAP fixe les frais et les indemnités pour les procédures devant le Tribunal pénal fédéral et le Ministère public de la Confédération.

Le nouvel *al. 4* prévoit que le Tribunal pénal fédéral et le Ministère public de la Confédération pourront exiger un émolument pouvant atteindre 200 000 francs au maximum si des *motifs particuliers* le justifient : le double du montant maximal prévu à l'art. 73, al. 3, LOAP. La notion de « motif particulier » doit être interprétée à la lumière de la jurisprudence existante relative à la disposition de même teneur qui figure dans la LTF (art. 65, al. 5, LTF). Le montant de l'émolument continuera à être calculé en fonction des critères définis à l'art. 73, al. 2, LOAP, à savoir l'ampleur et la difficulté de la cause, la façon de procéder des parties, leur situation financière et les frais de chancellerie. Il devra s'agir dans tous les cas de situations exceptionnelles. Cette nouveauté ne doit pas conduire à une augmentation générale des émoluments (voir également à ce propos le commentaire de l'art. 65, al. 5, P-LTF). Le Tribunal pénal fédéral et le Ministère public de la Confédération devront en outre prendre en compte la totalité des coûts lors de l'application de ce nouvel alinéa, même si la fourchette ordinaire des émoluments s'applique en principe séparément pour chaque étape de la procédure.

En procédant à cette modification, le Conseil fédéral met en œuvre les motions 22.4249 et 22.4250 des Commissions de gestion. Outre le relèvement du plafond

des émoluments judiciaires perçus par le Tribunal fédéral et le Tribunal administratif fédéral (voir le commentaire relatif à l’art. 65, al. 5, P-LTF), ces motions demandent l’octroi d’une compétence analogue au Ministère public de la Confédération et au Tribunal pénal fédéral. Contrairement au relèvement des plafonds prévus à l’art. 65, al. 5 et 6, AP-LTF, le nouvel al. 4 de l’art. 73 LOAP n’a pas suscité de critiques lors de la consultation.

Comme pour la modification de l’art. 65, al. 5, P-LTF, le Conseil fédéral est d’avis que, quoi que laissent entendre les motions 22.4249 et 22.4250, l’existence d’*intérêts particulièrement importants* ne doit jouer aucun rôle<sup>158</sup>. Le risque de faire face à des frais judiciaires plus élevés parce que les intérêts en cause sont particulièrement importants pourrait avoir un effet dissuasif indésirable (voir à ce propos le commentaire de l’art. 65, al. 5, P-LTF).

## 4.2.7 Code de procédure civile

### *Art. 239, al. 3*

La réserve de l’art. 239, al. 3, du CPC en vigueur relative aux dispositions de la LTF concernant la notification des décisions qui peuvent faire l’objet d’un recours devant le Tribunal fédéral est supprimée.

Dans la révision du CPC de 2023, l’obligation pour les tribunaux civils cantonaux supérieurs de motiver leurs décisions a été supprimée (art. 318, al. 2, et 327, al. 5, en relation avec l’art. 239, al. 1, phrase introductive, CPC, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2025). La nouvelle formulation de l’art. 112, al. 2, 4<sup>e</sup> phrase, P-LTF précise que le délai dont disposent les parties pour demander une motivation et celui relatif à la force exécutoire sont régis par le CPC. La réserve des dispositions de la LTF à l’art. 239, al. 3, CPC n’a donc plus de raison d’être : elle est supprimée (voir également le commentaire relatif à l’art. 112, al. 2, P-LTF).

## 4.2.8 Loi fédérale du 14 décembre 2012 sur l’encouragement de la recherche et de l’innovation (LERI)

### *Art. 13, al. 3*

L’art. 13 LERI règle la procédure et les voies de droit contre les décisions relatives aux contributions versées par des institutions chargées d’encourager la recherche. La modification de l’al. 3 est purement rédactionnelle : au lieu de reproduire la description des griefs admissibles, telle qu’elle figure à l’art. 49 PA, l’al. 3 se borne désor-

<sup>158</sup> Il existe par ailleurs une différence entre les versions allemande et française, « besonders schwerwiegende im Streite liegende Interessen » et « conflits d’intérêts graves » n’ayant pas le même sens.

mais à mentionner l'exception à la règle, c'est-à-dire à exclure le grief de l'inopportunité (voir également à ce propos l'art. 49 P-PA).

#### 4.2.9 Loi du 5 octobre 2007 sur la géoinformation (LGéo)

##### *Art. 7, al. 2*

La disposition en vigueur prévoit que le Conseil fédéral est la dernière instance de recours dans les litiges portant sur des noms géographiques. Cette règle entre en contradiction avec l'art. 72 PA et avec le principe selon lequel le Conseil fédéral ne doit plus, dans la mesure du possible, exercer de compétence juridictionnelle. Comme relevé par le Tribunal fédéral (arrêt 2C\_327/2017 du 12 septembre 2017), la compétence du Conseil fédéral peut, par ailleurs, contrevenir à la garantie de l'accès au juge consacrée à l'art. 29a Cst. En effet, les décisions sur les noms de lieux prises en application des art. 10, 20 et 27 de l'ordonnance du 21 mai 2008 sur les noms géographiques (ONGéo)<sup>159</sup> sont justiciables<sup>160</sup>. Contrairement à ce qui avait été prévu au moment de l'élaboration de la loi, les rares litiges à leur propos ne relèvent en règle générale pas principalement de considérations politiques<sup>161</sup>. Le projet met en œuvre la jurisprudence mentionnée en abrogeant l'art. 7, al. 2, LGéo et en garantissant ainsi l'accès au juge dans les litiges relatifs à un nom géographique. Il diffère en ceci de la solution envisagée dans le rapport donnant suite au postulat (voir les explications au ch. 2.2.2.2, n° 7) et dans la révision de 2018.

Les art. 17, al. 1, et 32, al. 1, ONGéo reprennent pour l'essentiel le contenu de l'art. 7, al. 2, LGéo : ils doivent être adaptés en conséquence. En ce qui concerne la procédure, l'ONGéo en vigueur renvoie aux art. 62a à 62c LOGA (voir art. 13, al. 4, 15, al. 5, et 30, al. 2, ONGéo).

Grâce à l'abrogation de l'art. 7, al. 2, OGéo, les décisions de l'autorité compétente, à savoir l'Office fédéral de topographie ou l'Office fédéral des transports, pourront faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif fédéral (art. 33, let. d, LTAF), puis le Tribunal fédéral, sous réserve des conditions de recevabilité générales applicables. En effet, le recours au Tribunal administratif fédéral n'est pas exclu sur le plan matériel (contrairement à ce que prévoyait le rapport donnant suite au postulat au ch. 2.2.2.2, n° 7)<sup>162</sup>. Il est notamment soumis à la condition de l'existence d'un intérêt digne de protection (art. 37 LTAF en relation avec l'art. 48, al. 1, let. c, PA). Dans l'arrêt 2C\_327/2017 du 12 septembre 2017<sup>163</sup>, le Tribunal fédéral a admis la qualité pour recourir d'une commune invoquant une violation de son autonomie par le biais d'un changement de nom. Le Tribunal administratif fédéral, et le Tribunal fédéral en deuxième instance, devront déterminer au cas par cas si et dans quelle mesure elle

<sup>159</sup> RS 510.625

<sup>160</sup> Voir à propos de l'art. 27 ONGéo l'arrêt 2C\_327/2017 du 12 septembre 2017, consid. 6.3.

<sup>161</sup> D'un autre avis : Yann Grandjean, in : Commentaire Romand, Loi fédérale sur la procédure administrative, 2024, n° 38 ad art. 73.

<sup>162</sup> Il est donc renoncé à l'introduction d'une exception à l'art. 32, al. 1, LTAF.

<sup>163</sup> Consid. 1.3.

peut être reconnue à des particuliers, ceux-ci ne pouvant en principe pas invoquer de tel intérêt en relation avec un nom géographique.

#### **4.2.10                   Loi fédérale du 13 octobre 1965 sur l'impôt anticipé (LIA)**

##### *Art. 54a*

La création de l'art. 54a est liée à l'adaptation de l'art. 86, al. 2, P-LTF. Les cantons devront prévoir des tribunaux supérieurs statuant comme autorités précédant immédiatement le Tribunal fédéral dans le domaine du remboursement de l'impôt anticipé aux personnes physiques. Ils pourront choisir entre une ou deux instances cantonales. Cet article indique qu'il peut y avoir au niveau cantonal une voie de recours constituée de deux instances et mentionne les personnes et autorités habilitées à recourir.

L'art. 54a, al. 1, est de nature déclaratoire. Quiconque a qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral doit pouvoir participer en tant que partie à la procédure devant toutes les autorités cantonales précédentes. Le droit de recours de l'office cantonal de l'impôt anticipé et de l'Administration fédérale des contributions (AFC) découle de l'art. 56 P-LIA en relation avec l'art. 111, al. 1 et 2, LTF. L'art. 54a, al. 1, LIA permet aux justiciables de déterminer plus facilement la bonne voie de recours, notamment parce qu'il introduit un certain parallèle avec la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD)<sup>164</sup> (voir art. 145 LIFD). Cette nouvelle disposition semble judicieuse du point de vue de la sécurité juridique : en effet, le système des voies de droit est très complexe dans le domaine fiscal.

Selon l'al. 2, l'art. 54 LIA s'applique par analogie à la procédure de recours devant une éventuelle autre instance cantonale. Ainsi, cette dernière doit, tout comme la commission cantonale de recours (art. 54, al. 3, LIA), donner la possibilité à l'AFC de prendre part à la procédure et de déposer des conclusions. De plus, la décision sur recours d'une éventuelle autre instance cantonale doit être communiquée par écrit aux personnes qu'elle touche directement, à l'administration cantonale des contributions et à l'AFC (art. 54, al. 6, LIA).

##### *Art. 56*

La modification de l'art. 56 LIA résulte de l'adaptation de l'art. 86, al. 2, P-LTF. Ainsi, les cantons devront également prévoir des tribunaux supérieurs statuant comme autorités précédant immédiatement le Tribunal fédéral en matière de remboursement de l'impôt anticipé aux personnes physiques. Cette modification permet de soutenir l'uniformisation des voies de droit en matière fiscale (voir les art. 146 LIFD et 31, al. 3, de la loi fédérale du 12 juin 1959 sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir<sup>165</sup>). En raison de précédentes modifications de la législation fiscale, les cantons ont déjà dû procéder à certaines adaptations. Ils ont notamment dû décider si les décisions de la commission des recours en matière d'impôts devaient être contestées au-

<sup>164</sup> RS 642.11

<sup>165</sup> RS 661

près d'un tribunal supérieur ou si cette commission devait être intégrée à un tribunal supérieur<sup>166</sup>. Par analogie avec l'art. 146 LIFD, un droit de recours est accordé à l'administration fiscale cantonale (office cantonal de l'impôt anticipé ; voir à ce sujet l'art. 54a, al. 1, P-LIA).

*Art. 58, al. 2*

En raison de la mention expresse dans la loi de la possibilité de prévoir une autre instance de recours dans le domaine du remboursement de l'impôt anticipé aux personnes physiques (voir art. 54a P-LIA), il faut compléter le renvoi dans la 2<sup>e</sup> phrase de l'al. 2 de l'art. 58. Le nouvel art. 54a s'appliquera en plus des art. 54 et 56 existants.

## **4.2.11                   Loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales (LRN)**

*Art. 28, al. 5*

Conformément à son titre, l'art. 28 LRN régit les décisions d'approbation des plans, leur durée de validité et les voies de recours. Ces dernières figuraient à l'al. 5, abrogé par l'entrée en vigueur de la LTAF. Le Conseil fédéral propose qu'un nouvel al. 5 renvoie expressément aux dispositions générales de la procédure fédérale et à la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation<sup>167</sup>, tout en excluant le grief de l'inopportunité (voir également à ce propos l'art. 49 P-PA).

La planification des routes nationales relève de trois autorités. L'Assemblée fédérale fixe le tracé général et le type des routes nationales à construire (art. 11 LRN). Le Conseil fédéral approuve les projets généraux, où figurent des éléments essentiels tels que le tracé et les points d'accès (art. 20 LRN). Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) prend la décision d'approbation des plans relatifs aux projets définitifs élaborés par l'Office fédéral des routes (art. 26 LRN). Les autorités concernées disposent d'une marge d'appréciation importante dans le cadre de la procédure de planification ; son exercice requiert de solides compétences techniques. Le pouvoir d'appréciation classique en droit administratif se caractérise précisément par ce qu'il octroie à l'administration une marge de manœuvre dans laquelle la justice n'a pas à s'immiscer tant qu'aucune disposition légale n'est violée. Dans le cas de la construction de routes nationales et en particulier de l'approbation des plans, il est approprié d'exclure le grief de l'inopportunité. Cette restriction modérée du pouvoir de cognition du Tribunal administratif fédéral pourrait de plus avoir pour effet d'accélérer des procédures souvent longues.

<sup>166</sup> BO 2019 N 281, intervention de la conseillère fédérale Karin Keller-Sutter.  
<sup>167</sup> RS 711

## 4.2.12 **Loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF)**

### *Art. 51a, al. 2*

Il s'agit de la même modification rédactionnelle qu'à l'art. 13, al. 3, P-LERI. Au lieu de reproduire la description des griefs admissibles dans les recours, telle qu'elle figure à l'art. 49 PA, l'al. 2 précise que le grief d'inopportunité ne peut pas être invoqué en cas de recours contre une décision du DETEC (voir également l'art. 49 P-PA).

## 4.2.13 **Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)**

### *Art. 61, let. b<sup>bis</sup>*

L'art. 61 LPGA définit les exigences fédérales auxquelles la procédure devant le tribunal cantonal des assurances doit répondre. La nouvelle *let. b<sup>bis</sup>* intègre une règle concernant le grief de l'inopportunité. Elle codifie la jurisprudence en matière d'assurances sociales, selon laquelle ce grief peut également être invoqué dans un recours devant un tribunal cantonal. Celle-ci se fonde sur le fait que les tribunaux cantonaux des assurances ne sauraient avoir un pouvoir d'examen plus réduit que le Tribunal administratif fédéral dans le même type de litige (art. 49 PA). Le tribunal des assurances sociales ne peut toutefois toujours pas substituer sa propre appréciation à celle de l'administration sans motif pertinent ; il doit s'appuyer sur des circonstances de nature à faire apparaître sa propre appréciation comme la mieux appropriée<sup>168</sup>. Sont concernées uniquement les décisions en matière de prestations d'assurances sociales (y compris les demandes de remboursement, mais pas les litiges relatifs aux cotisations) comme c'était le cas jusqu'en 2007<sup>169</sup>.

## 5 **Conséquences**

### 5.1 **Conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes**

La révision partielle de la LTF n'a pas de conséquences sur les finances ou l'état du personnel de la Confédération. Elle pourra ponctuellement entraîner du travail supplémentaire pour les tribunaux cantonaux et des frais limités pour la mise en œuvre des art. 86, al. 2, et 87, al. 1, LTF. Le projet prévoit une nouvelle disposition transitoire accordant du temps aux cantons pour la mise en œuvre, à savoir l'art. 132b P-LTF.

<sup>168</sup> ATF 137 V 71, consid. 5.2; ATF 148 V 419, consid. 5.5.

<sup>169</sup> Voir à ce sujet l'art. 132, let. a, de la loi fédérale d'organisation fédérale du 16 décembre 1943 (RO 1969 787).

Le projet n'affectera pas de manière significative la charge de travail du Tribunal fédéral (voir également à ce sujet le commentaire relatif à l'art. 97, al. 2, P-LTF). Le Tribunal fédéral instituera et organisera lui-même, dans le cadre des ressources existantes, la commission interne de recours chargée de statuer sur les recours concernant les rapports de travail de son personnel (voir art. 17a P-LTF), ce qui contribuera à améliorer la situation de ce dernier en cas de litiges découlant des rapports de travail.

Le projet ne conduira pas à un transfert significatif de la charge de travail vers les tribunaux cantonaux. L'application rigoureuse du principe selon lequel les *cantons* doivent instituer des tribunaux supérieurs qui statuent comme autorités précédant immédiatement le Tribunal fédéral dans les causes de droit public (art. 86, al. 2, P-LTF) nécessite des adaptations ponctuelles dans le domaine de l'impôt anticipé (art. 56 P-LIA). Certains cantons devront adapter leurs voies de droit en matière de remboursement de l'impôt anticipé aux personnes physiques et les dispositions d'exécution correspondantes. Puisque les cantons disposent déjà de voies de droit dans le domaine fiscal (voir l'art. 146 LIFD), le projet ne devrait pas avoir de conséquences notables en termes de finances et de personnel. La nouvelle obligation qui est faite aux cantons d'instituer une autorité cantonale précédant le Tribunal fédéral chargée de statuer sur les recours contre les actes normatifs communaux pourra entraîner un léger surcroît de travail pour les tribunaux de certains d'entre eux (voir le commentaire de l'art. 87, al. 1, P-LTF).

La modification concernant le contrôle des actes normatifs communaux (voir le commentaire de l'art. 87, al. 1, P-LTF) impliquera pour les *communes* que leurs actes normatifs pourront être soumis à un contrôle au niveau cantonal et qu'il ne sera plus possible de recourir directement au Tribunal fédéral.

## 5.2 Conséquences pour l'économie et la société

Aucune conséquence notable n'est à attendre pour l'économie. Dans certains cas particuliers et dans les affaires pécuniaires d'une valeur litigieuse supérieure à cent millions de francs, des émoluments judiciaires plus élevés pourront être perçus auprès des justiciables. Cela découle des adaptations prévues des plafonds des émoluments judiciaires. Il ne s'agit toutefois *pas* d'une augmentation générale des émoluments, mais uniquement d'un relèvement de leur plafond dans certains cas particuliers (voir les art. 65, al. 5, P-LTF et 73, al. 4, P-LOAP). Cela n'aura donc aucune conséquence pour la grande majorité des justiciables.

Le relèvement du plafond des émoluments judiciaires peut également concerner ponctuellement les entreprises qui agissent en justice. Le projet ne les soumet toutefois pas à de nouvelles obligations et n'entraîne donc pas de nouveaux coûts de réglementation.

## **6 Aspects juridiques**

### **6.1 Constitutionnalité**

Le projet se fonde sur les art. 122, al. 1, 123, al. 1, 146, 177, al. 3, 187, al. 1, let. d, et 188 à 191b Cst. Ces dispositions donnent à la Confédération la compétence de régler l'organisation et la procédure du Tribunal fédéral et de légiférer en matière de procédure fédérale de droit public et de procédure civile et pénale. L'acte normatif ci-joint modifie la LTF et, en annexe, d'autres lois existantes. Grâce au projet, des lacunes constitutionnelles existantes dans le système actuel des voies de droit sont ponctuellement corrigées (voir les art. 79, 87, al. 1, 97, al. 2, et 105, al. 3, LTF, ainsi que l'art. 7, al. 2, LGéo). Concrètement, il s'agit de prescriptions qui découlent de la garantie de l'accès au juge (art. 29a Cst.) et de la garantie des droits politiques (art. 34 Cst.).

### **6.2 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse**

Le projet est compatible avec les obligations internationales de la Suisse, notamment celles qui découlent de la CEDH, du Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques<sup>170</sup> et des accords bilatéraux avec l'Union européenne.

La modification proposée de l'art. 33 LTAF lève les incertitudes relatives au respect des règles du droit international garantissant l'accès à un tribunal national en relation avec les décisions du Conseil fédéral. La révision partielle n'affectera pas la possibilité de recourir à une instance judiciaire (seconde instance de recours) garantie par l'art. 11, al. 3, de l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP)<sup>171 172</sup>.

### **6.3 Forme de l'acte à adopter**

Cette « petite révision de la LTF » entraîne la modification de plusieurs lois fédérales en vigueur. Le présent acte doit par conséquent être édicté sous la forme d'une loi fédérale. Il est sujet au référendum (art. 141, al. 1, let. a, Cst.).

<sup>170</sup> RS **0.103.2**

<sup>171</sup> RS **0.142.112.681** ; voir également l'art. 11, al. 3, de l'annexe K à la Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association européenne de libre-échange (AELE), RS **0.632.31**.

<sup>172</sup> À propos de la jurisprudence existante, voir les arrêts 2C\_344/2016 du 6 septembre 2016, consid. 1.1, et 2C\_526 du 3 juillet 2023, consid. 1.1 ss.

#### **6.4 Frein aux dépenses**

Le projet ne contient pas de nouvelles dispositions relatives aux subventions et ne prévoit ni nouveaux crédits d'engagement ni plafonds de dépenses.

#### **6.5 Délégation de compétences législatives**

Le projet ne prévoit pas de délégation de compétences législatives au Conseil fédéral. L'art. 17a, al. 2, P-LTF délègue toutefois des compétences législatives au Tribunal fédéral pour ce qui a trait à l'organisation et à la procédure devant la commission de recours interne, ce qui découle du principe selon lequel le Tribunal fédéral règle lui-même son organisation et son administration (art. 188, al. 3, Cst. et 13 et 15 LTF).

#### **6.6 Protection des données**

Le projet n'a pas de conséquences sur la réglementation en matière de protection des données.