



24 janvier 2024

Modernisation de la loi sur le Tribunal fédéral

Rapport du Conseil fédéral
donnant suite au postulat 20.4399 Caroni
du 02.12.2020

Table des matières

1	Contexte	5
1.1	Mandat	5
1.2	Objectif et contexte.....	5
1.2.1	Problématique	5
1.2.2	Projet de révision de 2018 (« grande révision de la LTF »).....	5
1.3	Démarche et structure du rapport.....	7
1.4	Révisions déjà mises en œuvre et objets connexes.....	7
1.4.1	Création de deux postes de juge ordinaire supplémentaires.....	7
1.4.2	Nouveau motif de révision en cas de « violation de la CEDH ».....	7
1.4.3	Révision du code de procédure civile (CPC).....	8
1.4.4	Révision de la loi fédérale du 12 juin 1959 sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir (LTEO).....	8
1.4.5	Révision du code de procédure pénale (CPP)	8
1.4.6	Projet de loi fédérale sur la plateforme de communication électronique dans le domaine judiciaire (LPCJ).....	9
1.4.7	Motions demandant le relèvement des plafonds des émoluments judiciaires et révision de la loi sur les brevets.....	9
1.4.8	Motion concernant la durée des procédures	9
1.4.9	Motion concernant les recours en matière de votations fédérales.....	10
1.5	Bilan	10
2	Éclairage actuel sur les propositions de 2018	10
2.1	Le régime de compétence résiduelle à l'épreuve	10
2.1.1	Introduction.....	10
2.1.2	Le régime de compétence résiduelle (art. 89a et 89b P-LTF)	11
2.1.3	Option du maintien du régime de compétence résiduelle des art. 89a et 89b P-LTF	12
2.1.4	Option d'une extension du recours constitutionnel subsidiaire (« proposition Zimmerli »).....	14
2.1.5	Bilan: abandon des art. 89a et 89b P-LTF et conséquences.....	15
2.2	Propositions de modification sans lien avec le régime de compétence résiduelle.....	16
2.2.1	Introduction.....	16
2.2.2	Éléments restant pertinents sans modification	16
2.2.3	Éléments qui restent pertinents avec une légère modification.....	28
2.2.4	Éléments devenus sans pertinence.....	30
2.2.5	Bilan	31
2.3	Propositions de modification en lien avec le régime de compétence résiduelle	31
2.3.1	Introduction.....	31
2.3.2	Éléments devenus sans pertinence.....	32

2.3.3	Éléments qui restent pertinents	38
2.3.4	Bilan	43
3	Autres solutions étudiées	45
3.1	Contexte	45
3.2	Propositions du groupe d'experts	45
3.3	Restriction du recours constitutionnel subsidiaire (notamment dans le domaine de la LP)	46
4	Conclusions	48
4.1	Remarque préalable	48
4.2	Examen des propositions de 2018 (« grande révision de la LTF »)	48
4.3	Suite des travaux.....	49
4.3.1	Contexte	49
4.3.2	Option « petite révision de la LTF ».....	50
4.3.3	Projet de réforme plus ambitieux.....	55

Condensé

Le 2 décembre 2020, M. Andrea Caroni, député au Conseil des États, a déposé le postulat 20.4399 « Modernisation de la loi sur le Tribunal fédéral ». Il y charge le Conseil fédéral d'établir un rapport dans lequel il présentera les modifications qui pourraient être apportées à la loi sur le Tribunal fédéral en vue de rééquilibrer la charge de travail de ce dernier et d'améliorer la protection juridictionnelle.

Ces travaux trouvent leur point de départ dans la révision de la loi sur le Tribunal fédéral de 2018 (« grande révision de la LTF »), qui a échoué. Le Conseil fédéral voulait à l'époque décharger le Tribunal fédéral d'affaires peu complexes qui ne nécessitent pas d'être examinées par la juridiction suprême de la Confédération, tout en permettant de porter devant lui, dans tous les cas, les contestations soulevant une question juridique de principe. Le projet de 2018 n'a cependant pas trouvé de majorité à l'Assemblée fédérale. Les modifications touchant le recours constitutionnel subsidiaire ont été particulièrement contestées. Après examen, le Conseil fédéral recommande d'abandonner cet élément du projet de 2018.

Le projet de 2018 comprenait d'autres propositions. Le Conseil fédéral montre dans le présent rapport lesquelles sont, selon lui, encore pertinentes et susceptibles de réunir une majorité politique. Il a analysé toutes les dispositions du projet quant à leurs conséquences sur le travail du Tribunal fédéral, en étudiant le cas échéant d'autres solutions possibles, pour retenir celles qui pouvaient être conservées. Ce sont des modifications de nature rédactionnelle, techniques ou organisationnelles. Elles concernent par exemple la présidence des cours, la composition du tribunal, la communication des jugements pénaux aux victimes, la prescription de la prétention au remboursement de l'assistance judiciaire, l'examen des faits dans les affaires relatives aux votations et le relèvement des émoluments maximums dans des cas particuliers. Elles restent « valables et susceptibles de réunir une majorité » (dans le sens de l'exposé des motifs du postulat) car elles ne surchargent pas de manière sensible le Tribunal fédéral et ne portent pas atteinte à la protection juridictionnelle. Elles ne portent pas non plus sur des points politiquement contestés qui mettraient en péril l'aboutissement de la réforme.

Pour ce qui est de la suite des travaux, le Conseil fédéral a décidé de charger le Département fédéral de justice et police d'élaborer un avant-projet pour la fin de 2024. L'objectif d'une « petite révision de la LTF » est de mettre en œuvre rapidement les éléments objectivement pertinents et politiquement incontestés du projet de 2018. L'avant-projet ne devra pas comprendre les propositions contestées qui touchent fortement la protection des justiciables ou le Tribunal fédéral, telles qu'un plancher de 500 francs pour les amendes ou une restriction de la qualité pour recourir en matière pénale.

1 Contexte

1.1 Mandat

Par le présent rapport, le Conseil fédéral donne suite au postulat 20.4399 « Modernisation de la loi sur le Tribunal fédéral », déposé le 2 décembre 2020 par le député au Conseil des États Andrea Caroni et dont voici la teneur :

« Le Conseil fédéral est chargé d'établir un rapport dans lequel il présentera les modifications qui pourraient être apportées à la loi sur le Tribunal fédéral (LTF) en vue de rééquilibrer la charge de travail du Tribunal fédéral et d'améliorer la protection juridictionnelle. »

Dans sa réponse du 17 février 2021, le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat. Le Conseil des États l'a adopté le 1^{er} mars 2021¹.

1.2 Objectif et contexte

1.2.1 Problématique

Le postulat a pour point de départ l'échec de la révision de 2018 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF)², qui avait pour but de corriger les anomalies du système de recours au Tribunal fédéral constatées lors de l'évaluation de l'organisation judiciaire fédérale (voir le ch. 1.2.2 ci-dessous).

L'auteur du postulat demande que les propositions de ce projet qui « restent valables et susceptibles de réunir une majorité » soient reprises. C'est le cas de la proposition visant à limiter la protection juridictionnelle aux affaires pénales les plus importantes et de celle qui prévoit de l'étendre à certains cas importants. Il précise toutefois que la question de la limitation du recours constitutionnel subsidiaire ne doit plus être traitée.

Le présent rapport en réponse au postulat a pour but de présenter les propositions du projet de 2018 qui, de l'avis du Conseil fédéral, restent pertinentes et susceptibles de réunir une majorité politique. Le postulat laisse la possibilité d'ajouter, si nécessaire, d'autres éléments, mais il n'est pas question ici d'introduire des nouveautés.

1.2.2 Projet de révision de 2018 (« grande révision de la LTF »)

Le projet de révision de 2018 (ci-après « projet de 2018 » ou « P-LTF »)³ a été lancé suite aux résultats de l'évaluation de l'organisation judiciaire fédérale réalisée entre 2008 et 2013⁴. Il est en effet ressorti de cette évaluation que la révision totale de l'organisation judiciaire de 2006 était dans l'ensemble un succès, mais qu'elle a failli à résoudre totalement trois problèmes. Premièrement, il subsiste des *lacunes en matière de protection juridictionnelle*. Cela concerne en particulier la liste d'exceptions de l'art. 83 LTF, le droit en matière d'étrangers et d'asile, les droits politiques et les décisions du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale. Deuxièmement, le Tribunal fédéral est surchargé. Cette surcharge est notamment due à une augmentation du nombre des recours en matière pénale. Troisièmement, sa charge de travail est mal équilibrée,

¹ BO 2021 E 9

² RS 173.110

³ FF 2018 4713

⁴ Rapport du 30 octobre 2013 sur les résultats de l'évaluation de la nouvelle organisation judiciaire fédérale, FF 2013 8143

en ce sens qu'il est saisi de nombreux cas n'ayant aucune pertinence pour la pratique. En revanche, il ne connaît pas de toutes les causes capitales pour l'unité du droit et le développement de la jurisprudence⁵.

Voici, pour l'essentiel, les mesures que proposait le Conseil fédéral dans son projet de 2018 pour résoudre les problèmes qui subsistaient :

- Il était prévu que, dans les cas où la liste d'exceptions et les valeurs litigieuses minimales (art. 73 s., 79 et 83 ss LTF) excluaient le recours, le Tribunal fédéral dispose toujours d'une *compétence résiduelle* dans deux situations : pour trancher les questions juridiques de principe ou pour d'autres motifs dans des cas particulièrement importants. Par question juridique de principe, on entendait notamment les cas dans lesquels le Tribunal fédéral n'avait pas encore tranché une question juridique importante qui méritait d'être éclaircie ou dans lesquels la jurisprudence antérieure du Tribunal fédéral méritait d'être modifiée. Par cas particulièrement important, on entendait notamment les cas dans lesquels la décision attaquée portait gravement atteinte à des principes juridiques fondamentaux. Devaient être exclues du recours au Tribunal fédéral les décisions en matière d'asile, de sûreté intérieure et extérieure du pays et d'affaires étrangères ainsi que celles sur l'octroi à d'autres fournisseurs de l'accès aux services de télécommunication (litiges en matière d'interconnexion).

En contrepartie de cette compétence résiduelle, le projet prévoyait une adaptation des cas figurant dans la *liste d'exceptions*, en restreignant notamment la recevabilité des recours contre les décisions en matière de droit des étrangers mais aussi les décisions relatives à la naturalisation, à la protection des marques et aux mandats de prestations et concessions. Dans le domaine de la naturalisation par exemple, il excluait – sous réserve de la compétence résiduelle – le recours au Tribunal fédéral pour toutes les décisions en matière de naturalisation, et pas seulement pour celles relatives à la naturalisation ordinaire.

- Afin d'alléger et de *rééquilibrer* la charge de travail du Tribunal fédéral, il était en outre prévu de décharger ce dernier des affaires de moindre importance. Étaient notamment visées les affaires en matière pénale. Ainsi, les litiges relatifs aux amendes pour contraventions inférieures ou égales à 5000 francs ne devaient en principe plus être portés devant le Tribunal fédéral.

Outre ces éléments, le projet de 2018 prévoyait *plusieurs autres nouveautés* qui n'avaient aucun rapport avec les problèmes constatés lors de l'évaluation. Le Conseil fédéral proposait ainsi que, lorsqu'une décision n'était pas rendue à l'unanimité, les juges dont les conclusions n'avaient pas été retenues puissent joindre à l'arrêt écrit leur opinion minoritaire et ses motifs (« opinions dissidentes »). La « grande révision de la LTF » octroyait en outre une marge de manœuvre accrue au Tribunal fédéral pour relever les plafonds des émoluments judiciaires.

⁵ Message du 15 juin 2018 relatif à la modification de la loi sur le Tribunal fédéral (LTF), FF 2018 4713, 4717 ss

1.3 Démarche et structure du rapport

Sur la base du postulat Caroni, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) d'élaborer le présent rapport. Cette tâche a été confiée au sein du département à l'Office fédéral de la justice (OFJ), qui a constitué à cet effet un groupe d'experts dirigé par *Susanne Kuster*, directrice suppléante, et composé, outre d'autres membres de l'administration fédérale, de représentants du Tribunal fédéral (*Hans Georg Seiler*, ancien juge fédéral, et *François Chaix*, juge fédéral), du milieu académique (*Daniela Thurnherr*, professeure à l'Université de Bâle, *Ramon Mabillard*, professeur à l'Université de Fribourg, et *Yvan Jeanneret* [professeur à l'Université de Genève]), de l'Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire (*Marie-Pierre de Montmollin*, juge auprès du Tribunal cantonal de Neuchâtel) et de la Fédération suisse des avocats (*Jean-Marc Reymond*).

L'OFJ a, dans un premier temps, compilé les normes n'ayant fait l'objet d'aucune contestation, puis a analysé le régime de compétence résiduelle des art. 89a et 89b P-LTF ainsi que les normes qui présentaient un lien avec ces derniers, et étudié d'autres solutions possibles. Le groupe d'experts s'est penché sur les résultats des travaux de l'OFJ au cours de cinq séances et a pu se prononcer sur le projet de rapport. Le rapport passe en revue tout d'abord les propositions de modification faites précédemment (ch. 2), puis les autres solutions étudiées (ch. 3). Dans la dernière partie sont présentées les conclusions et la suite des travaux (ch. 4).

1.4 Révisions déjà mises en œuvre et objets connexes

1.4.1 Création de deux postes de juge ordinaire supplémentaires

À la demande du Tribunal fédéral, la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-N) a déposé, le 8 avril 2022, l'initiative parlementaire 22.427, « Tribunal fédéral. Augmentation du nombre de juges ordinaires », qui demandait une modification de l'art. 1, let. a, de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 30 septembre 2011 sur les postes de juge au Tribunal fédéral⁶ de sorte que le nombre de juges ordinaires soit porté de 38 à 40. Le 16 décembre 2022, le Conseil des États et le Conseil national ont adopté à une nette majorité la modification⁷, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023. Des demandes similaires du Tribunal pénal fédéral et du Tribunal administratif fédéral visant à augmenter le nombre de juges sont en cours de traitement au Parlement⁸.

1.4.2 Nouveau motif de révision en cas de « violation de la CEDH »

Suite à l'échec du projet de 2018, l'Assemblée fédérale a décidé en 2021 de mettre en œuvre elle-même l'initiative parlementaire 16.461 « CEDH et casier judiciaire, réparation "in integrum". Adapter la loi sur le Tribunal fédéral », déposée par le conseiller national Yves Nidegger. Conformément à l'art. 122, al. 1, let. a, LTF, dont la nouvelle teneur est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2022, la révision d'un arrêt du Tribunal fédéral peut être demandée si la Cour européenne des droits de l'homme a constaté, dans un arrêt définitif, une violation de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde

⁶ RS 173.110.1

⁷ Par 37 voix contre 6 et 1 abstention au Conseil des États (voir BO 2022 E 1381) et par 140 voix contre 52 et 3 abstentions au Conseil national (voir BO 2022 N 2463)

⁸ Voir les initiatives parlementaires 21.401 « Adaptation des ressources du Tribunal pénal fédéral » du 28 janvier 2021 et 23.449 « Augmentation du nombre de postes de juge au Tribunal administratif fédéral » du 27 juin 2023.

des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) ou de ses protocoles, mais désormais aussi si elle a conclu le cas par un règlement amiable (art. 39 CEDH)⁹.

1.4.3 Révision du code de procédure civile (CPC)¹⁰

La révision du CPC proposée dans le cadre du message du 26 février 2020¹¹ a également entraîné des modifications de la LTF (ci-après « nLTF »). Elle a été adoptée par le Parlement lors du vote final du 17 mars 2023¹². Les nouvelles normes entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2025¹³.

Dans le cadre de cette révision a été introduit un nouvel art. 42, al. 1^{bis}, nLTF, qui prévoit que les parties peuvent rédiger leurs mémoires en anglais dans la procédure devant le Tribunal fédéral si la procédure devant la juridiction inférieure a été menée dans cette langue (voir art. 129, al. 2, nCPC). En outre, le législateur a précisé le motif de révision figurant à l'art. 123, al. 2, let. a, nLTF. En cas de travaux de mise en œuvre, il conviendra par ailleurs de tenir compte de la nouvelle formulation de l'art. 112 nLTF (voir le ch. 2.2.3, point 4).

1.4.4 Révision de la loi fédérale du 12 juin 1959 sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir (LTEO)¹⁴

La modification de l'art. 31, al. 3, LTEO proposée en 2018 a été effectuée dans le cadre de la révision de la LTEO¹⁵. Cette dernière met donc désormais en œuvre le principe selon lequel seuls des tribunaux cantonaux supérieurs peuvent statuer comme autorités judiciaires précédant immédiatement le Tribunal fédéral (voir également le ch. 2.2.2.1, point 12.i).

1.4.5 Révision du code de procédure pénale (CPP)¹⁶

Le Conseil fédéral a intégré dans un projet de révision du CPP¹⁷ les propositions d'adaptation de ce code qu'il avait soumises au Parlement dans le projet de 2018¹⁸. Le législateur a mis en œuvre la majorité des propositions d'adaptation de la LTF portant sur le CPP par ce biais¹⁹. Certaines modifications diffèrent de celles que le Conseil fédéral avait envisagées en 2018²⁰.

Le législateur a notamment revu les modalités de la *procédure de levée des scellés* à l'art. 248a nCPP. Le tribunal des mesures de contrainte ou la direction de la procédure du tribunal saisi de la cause statuent désormais définitivement sur la demande de levée des scellés (al. 4 et 5). La modification de l'art. 393, al. 1, let. c, CPP (suppression de

⁹ RO 2022 289; voir également le rapport du 4 février 2021 de la CAJ-N.

¹⁰ RS 272

¹¹ FF 2020 2607

¹² FF 2023 786

¹³ RO 2023 491

¹⁴ RS 661

¹⁵ RO 2018 3269; voir également le message du 6 septembre 2017 relatif à la modification de la loi fédérale sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir, FF 2017 5837, 5855 et 5858.

¹⁶ RS 312.0

¹⁷ Message du 28 août 2019 concernant la modification du code de procédure pénale (mise en œuvre de la motion 14.3383 de la Commission des affaires juridiques du Conseil des États « Adaptation du code de procédure pénale »), FF 2019 6351 ss

¹⁸ Message du 15 juin 2018 relatif à la modification de la loi sur le Tribunal fédéral (LTF), FF 2018 4713, 4761

¹⁹ Texte soumis au vote final, FF 2022 1560

²⁰ Voir les art. 248 (Mise sous scellés) et 248a (Compétence pour lever les scellés et procédure) nCPP et l'art. 393 CPP, que le Parlement n'a pas modifié contrairement à la proposition de 2018.

« dans les cas prévus par le présent code ») proposée en 2018 n'a, quant à elle, pas été mise en œuvre, ce qui implique que les décisions du tribunal des mesures de contrainte en matière de levée des scellés ne sont pas sujettes à recours et donc que seul un recours direct au Tribunal fédéral est possible. L'art. 80, al. 2, LTF a donc été modifié par une erreur que le législateur a déjà pu corriger (voir également le ch. 2.2.2.1, point 9).

1.4.6 Projet de loi fédérale sur la plateforme de communication électronique dans le domaine judiciaire (LPCJ)²¹

La future LPCJ crée les conditions qui permettront la mise en œuvre de procédures judiciaires numérisées de bout en bout. Elle contient des règles relatives à la tenue électronique des dossiers, qui seront contraignantes pour les professionnels du droit.

La LPCJ concernera aussi le Tribunal fédéral. En conséquence, des dispositions sur la communication électronique seront ajoutées à la LTF, notamment les art. 38a à 38g (Utilisation de la plateforme de cyberjustice et tenue électronique des dossiers), et les art. 39, 42, 44 et 60 LTF seront adaptés.

1.4.7 Motions demandant le relèvement des plafonds des émoluments judiciaires et révision de la loi sur les brevets

Les Commissions de gestion du Conseil des États et du Conseil national ont chacune déposé respectivement le 30 août et le 9 septembre 2022 une motion de même teneur visant à relever les plafonds des émoluments judiciaires perçus par le Tribunal fédéral, le Tribunal administratif fédéral et le Tribunal pénal fédéral (22.4250 et 22.4249). Ces motions correspondent en grande partie aux motions de 2017 (17.3353 et 17.3354) que le Conseil fédéral entendait mettre en œuvre avec le projet de 2018²², à la différence qu'elles concernent aussi le Tribunal pénal fédéral et le Ministère public de la Confédération. Le Conseil fédéral est favorable à leur mise en œuvre dans le cadre des travaux de suivi du présent rapport (voir également les ch. 2.2.2.1, point 6, et 4.3).

En outre, le Conseil fédéral a déjà repris la modification de l'art. 63 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)²³ en contexte de la révision de la loi du 25 juin 1954 sur les brevets (LBI)²⁴. Il faudra donc veiller à une mise en œuvre coordonnée²⁵.

1.4.8 Motion concernant la durée des procédures

Dans sa motion 21.3388 « Accès à la justice pour tout le monde » du 19 mars 2021, le conseiller national Lukas Reimann charge le Conseil fédéral de présenter au Parlement une *réforme de la justice* visant, d'une part, à réduire les frais de procès (par ex. avances et émoluments), en particulier en première instance (let. a de la motion) et, d'autre part, à raccourcir dans l'ensemble la durée des procédures (let. b de la motion). Le 12 mai 2021, le Conseil fédéral a proposé de rejeter la motion. Le 16 mars 2023, le Conseil national a cependant décidé de ne rejeter que la let. a, mais d'adopter la

²¹ FF **2023** 680. Voir le message correspondant FF **2023** 679. L'affaire est actuellement pendante devant la Commission du Conseil des États (second Conseil).

²² FF **2018** 4713, 4728 et 4744, et ch. 2.2.2.1, point 6.

²³ RS **172.021**

²⁴ RS **232.14**

²⁵ Voir le message du 16 novembre 2022 relatif à la révision de la loi sur les brevets, FF **2023** 7, 54 s.

let. b concernant la *réduction de la durée des procédures*. Si le Conseil des États adopte la motion, il conviendra de coordonner les éventuels travaux de mise en œuvre.

1.4.9 Motion concernant les recours en matière de votations fédérales

La motion « Revoir les voies de recours en matière de votations fédérales », déposée par Hans Stöckli le 19 septembre 2022, charge le Conseil fédéral de *revoir les voies de recours en matière de votations fédérales* telles qu'elles sont prévues à l'art. 77, al. 1, let. b, de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques²⁶ de manière à supprimer l'obligation de déposer le recours auprès du gouvernement cantonal. Elle a été adoptée par le Conseil des États le 14 décembre 2022 et par le Conseil national le 12 juin 2023²⁷. Il convient par conséquent de veiller à une mise en œuvre coordonnée²⁸.

1.5 Bilan

Depuis 2018, le législateur a mis en œuvre quelques-unes des modifications proposées dans le projet présenté à l'époque dans le cadre d'autres objets. Il a par exemple déjà adapté l'art. 122, al. 1, let. a, LTF, l'art. 31, al. 3, LTEO et certaines dispositions du CPP, raison pour laquelle nous ne reviendrons pas dessus dans le présent rapport. D'autres objets qui concernent la LTF sont en suspens, mais ils ne permettront pas de remédier aux problèmes constatés en 2018 de la charge de travail mal équilibrée du Tribunal fédéral et des lacunes en matière de protection juridictionnelle. Quoi qu'il en soit, les deux postes supplémentaires de juge ordinaire que le Parlement a accordés au Tribunal fédéral (voir le ch. 1.4.1) devraient permettre d'alléger quelque peu cette charge.

2 Éclairage actuel sur les propositions de 2018

2.1 Le régime de compétence résiduelle à l'épreuve

2.1.1 Introduction

La notion de compétence résiduelle, qui sous-tend les art. 89a et 89b P-LTF (voir le ch. 2.1.2), imprègne tout le projet de révision de 2018, y compris le message du Conseil fédéral. Prévoir une compétence subsidiaire qui traverse presque toute la législation, hormis quelques exceptions, fondées sur des motifs politiques, aurait constitué un nouvel ordre des recours au Tribunal fédéral. Cette nouvelle conception s'est heurtée à une certaine opposition, surtout à cause du recours constitutionnel subsidiaire et plus particulièrement de l'idée de le supprimer. Conserver le recours constitutionnel subsidiaire²⁹ tout en instaurant la compétence résiduelle envisagée aurait créé une charge

²⁶ RS 161.1

²⁷ BO 2022 E 1329; dans le contexte de la motion 22.3933, il convient de mentionner les motions 20.3419 « Protection des droits démocratiques et amélioration de la préparation numérique » du 6 mai 2020 et 22.3371 « Le secret du vote. Un droit pour tous » du 31 mars 2022.

²⁸ Il s'agit notamment de coordonner les modifications apportées aux art. 88, al. 1, let. b, 97, al. 2, 100, al. 3 et 4, et 105, al. 3, LTF.

²⁹ L'avant-projet de 2015 ne contenait pas les art. 89a et 89b P-LTF: le Conseil fédéral pensait supprimer le recours constitutionnel subsidiaire tout en ouvrant la voie du recours au Tribunal fédéral contre les décisions de toutes les autorités précédentes si la contestation portait sur un cas particulièrement important (voir le rapport explicatif accompagnant l'avant-projet du 4 novembre 2015, p. 4 s.). Vu les réactions négatives lors de la consultation, il a maintenu le recours constitutionnel subsidiaire dans son message au lieu de le remplacer entièrement comme il comptait le faire au départ.

de travail supplémentaire importante pour le Tribunal fédéral. Or, les débats parlementaires ont montré une forte volonté politique de conserver le recours constitutionnel subsidiaire. Cette volonté ressort aussi du libellé du postulat.

Étant donné cette situation, l'OFJ a cherché avec le groupe d'experts de nouvelles options, étudiant aussi – à des fins d'exhaustivité – des propositions plus anciennes faites dans la doctrine et des propositions élaborées par l'administration au cours des travaux parlementaires.

2.1.2 Le régime de compétence résiduelle (art. 89a et 89b P-LTF)

L'idée de donner au Tribunal fédéral la compétence de connaître des affaires soulevant des questions juridiques de principe et d'autres cas particulièrement importants dans quasiment tous les domaines du droit était au cœur du projet de 2018. Ce dernier lui donnait cette compétence (art. 89a et 89b P-LTF) même lorsque la décision faisait partie d'une liste d'exceptions ou lorsque la valeur litigieuse minimale n'était pas atteinte. Il réservait ainsi un recours limité au Tribunal fédéral fondé sur ces deux motifs. Seules en demeuraient exceptées les décisions en matière de politique extérieure et de politique de sécurité (art. 84a P-LTF), les décisions en matière d'asile (art. 84 P-LTF) et celles relatives à des litiges en matière d'interconnexion (art. 83, al. 1, let. p, et 89a, al. 4, P-LTF)³⁰. En parallèle, le Conseil fédéral proposait de retoucher et d'étendre un grand nombre des exceptions existantes (par ex. les décisions en matière de naturalisation à la let. a de l'art. 83, al. 1, P-LTF ou celles relevant du droit des étrangers et du droit d'asile aux let. b et c de cette disposition; voir le ch. 2.3.2, point 2, et le ch. 2.3.3.1, point 3, du présent rapport); ces adaptations visaient à centrer davantage l'activité du Tribunal fédéral sur les questions juridiques de principe. Porter devant le Tribunal fédéral toutes les questions juridiques de principe, dans tous les domaines du droit ou presque, devait favoriser l'application uniforme du droit fédéral et permettre à la cour suprême de développer les réponses juridiques à ces questions³¹. La loi actuelle ne réserve de compétence au Tribunal fédéral qu'au-delà de certaines valeurs litigieuses et dans quelques domaines du droit³².

Selon le projet de 2018, le recours demeurerait recevable contre les *décisions cantonales*:

- sans égard aux *valeurs litigieuses*, si la contestation soulevait une question juridique de principe (art. 89a, al. 3, P-LTF);
- sans égard aux *exceptions* - et, là encore, si la contestation soulevait une question juridique de principe - en matière de marchés publics (art. 83, let. f, ch. 1, LTF et art. 83, let. e, P-LTF) et de remise de contributions (art. 83, let. m, LTF / P-LTF); le projet permettait de plus d'attaquer les décisions des autorités cantonales de recours rendues en vertu du CPP (art. 89a, al. 3, en relation avec l'art. 79, al. 1, let. b, P-LTF);

³⁰ L'exclusion des litiges en matière d'interconnexion avait toutefois été supprimée par le Conseil national sur proposition de la commission (malgré la proposition Grossen Jürg).

³¹ Voir FF 2018 4713, 4719

³² Voir les art. 74, al. 2, let. a, 83, let. f, ch. 1, m, w et x, 84a et 85, al. 2, LTF.

- le recours constitutionnel subsidiaire s'appliquant dans les autres cas³³.

Concernant les décisions des *autorités fédérales précédentes*, le Conseil fédéral a conservé dans son projet le système prévu dans l'avant-projet: le recours au Tribunal fédéral devait être recevable sans égard aux valeurs litigieuses ni aux exceptions dès lors que la contestation soulevait une question juridique de principe ou portait, pour d'autres motifs, sur un cas particulièrement important (art. 89a, al. 1, P-LTF). Seules étaient entièrement exceptées les décisions en matière de politique extérieure et de politique de sécurité, le domaine de l'asile et les litiges en matière d'interconnexion³⁴.

Les notions centrales de « *question juridique de principe* » et de « *cas particulièrement important* » étaient définies à l'art. 89b P-LTF. Le Conseil fédéral entendait répondre ainsi aux craintes, exprimées lors de la consultation, que le Tribunal fédéral ne dispose de trop de marge d'appréciation et que les sujets de droit n'aient du mal à savoir si leur recours serait recevable³⁵. Les définitions de l'art. 89b devaient offrir des critères clairs aux justiciables et aux autorités chargées d'appliquer la loi. Le Conseil fédéral s'était inspiré, pour les formuler, de la jurisprudence actuelle du Tribunal fédéral³⁶.

Les adaptations proposées de la liste des exceptions à l'accès au Tribunal fédéral sont le point le plus saillant du régime de compétence résiduelle. Une des causes principales de l'échec de cette révision est à chercher dans les désaccords sur la portée à accorder à ces recours limités et sur leur articulation avec le recours constitutionnel subsidiaire. Le présent rapport s'attachera à déterminer quels éléments du système prévu pourraient, le cas échéant, être repris, et quelles seraient les autres solutions.

2.1.3 Option du maintien du régime de compétence résiduelle des art. 89a et 89b P-LTF

Le régime de compétence résiduelle du Tribunal fédéral au sens des art. 89a et 89b P-LTF s'est heurté à une certaine opposition tant au Parlement qu'au Tribunal fédéral lui-même en raison notamment du maintien du recours constitutionnel subsidiaire. Comme ce nouvel ordre des voies de recours formait le cœur du projet de 2018, l'OFJ, en collaboration avec le groupe d'experts, a examiné à la fois le régime proposé en 2018 et les autres solutions possibles – dont deux options déjà présentées à la Commission des affaires juridiques du Conseil des États. Se guidant sur le libellé du postulat, il a écarté d'emblée toute proposition supprimant totalement le recours constitutionnel subsidiaire.

Le principal argument qui a conduit à l'échec du projet de 2018 a été que ce dernier risquait d'*accroître la charge du Tribunal fédéral au lieu de la réduire*, surtout si le recours constitutionnel subsidiaire était maintenu³⁷. De plus, les points suivants ont *soulevé des questions*. Les opposants au projet craignaient: (i.) que le Tribunal fédéral ait à consacrer trop de temps aux questions d'entrée en matière au détriment des questions matérielles, (ii.) que son pouvoir d'appréciation soit trop grand et (iii.) qu'il lui soit de ce fait loisible d'adopter une interprétation très stricte et que tous les cas d'arbitraire, de violation de droits constitutionnels ou de vices de procédure élémentaires ne

³³ FF 2018 4713, 4719

³⁴ FF 2018 4713, 4719 s.

³⁵ Synthèse des résultats de la consultation du 4 août 2017

³⁶ FF 2018 4713, 4720 et 4750 ss.

³⁷ Voir BO 2019 N 271, intervention Aebischer Matthias, ou N 284, intervention Vogler Karl.

puissent plus être corrigés par la voie judiciaire; (iv.) ils insistaient toutefois sur la nécessité de garantir un recours de l'instance suprême dans tous ces cas et en particulier contre les mesures arbitraires des pouvoirs publics³⁸.

Pour répondre à ces craintes tout en maintenant la notion de compétence résiduelle, le groupe d'experts a examiné les options suivantes:

- *Expliciter*, à l'art. 89b, que la violation de droits constitutionnels ou autres principes juridiques fondamentaux est un « cas particulièrement important »: ce critère de recevabilité du recours s'appliquerait de nouveau quelle que soit l'instance inférieure. La voie du recours au Tribunal fédéral serait ouverte contre toutes les décisions (des autorités fédérales et cantonales précédentes) dès lors que l'on soupçonnerait une violation des droits constitutionnels. On maintiendrait en parallèle le recours constitutionnel subsidiaire, afin de parer à tout risque de lacune dans la protection des droits fondamentaux, mais cet instrument ne serait plus nécessaire et perdrait son importance. Il n'y aurait plus à craindre que le Tribunal fédéral ne puisse plus connaître de contestations portant sur une mesure arbitraire des pouvoirs publics ou des violations d'autres droits fondamentaux. La protection juridictionnelle en la matière serait même étendue du fait du vaste pouvoir d'examen du Tribunal fédéral dans la procédure du recours unifié. Cette option occasionnerait cependant plus de travail pour la cour suprême. Le groupe d'experts l'a donc jugée peu pertinente, d'autant plus qu'un système combinant une compétence résiduelle et le recours constitutionnel subsidiaire pourrait sembler trop complexe. Globalement, le groupe d'experts n'y voit pas d'amélioration substantielle du régime proposé aux art. 89a et 89b P-LTF.
- *Renoncer à ouvrir le recours aux « cas particulièrement importants »*, à l'exception des décisions portant sur des mesures provisionnelles³⁹. Parallèlement, le Tribunal fédéral pourrait être saisi des recours contre les décisions de toutes les autorités cantonales précédentes si la contestation portait sur une question juridique de principe. Le recours constitutionnel subsidiaire viendrait en sus pour les autorités cantonales précédentes. Le critère de la « question juridique de principe » permet déjà de recourir au Tribunal fédéral lorsque la valeur litigieuse minimale n'est pas atteinte; il serait étendu aux domaines du droit dans lesquels le recours est exclu (voir notamment l'art. 83 LTF). Il faut toutefois noter que supprimer le critère des « cas particulièrement importants » pour les autorités fédérales précédentes ne réduirait guère la surcharge du Tribunal fédéral, puisque les décisions des autorités précédentes cantonales pourraient continuer à faire l'objet d'un recours constitutionnel subsidiaire⁴⁰. Le groupe d'experts escompte au contraire que la charge de travail augmenterait dans les domaines juridiques dans lesquels le recours est aujourd'hui exclu. D'une part, le Tribunal fédéral devrait analyser s'il y a bien une question juridique de principe à trancher. D'autre part, de nombreuses affaires requièrent des connaissances spécialisées ; or, le Tribunal fédéral n'a pas la possibilité de développer ce savoir s'il n'examine que des questions de principe éparses dans des

³⁸ Voir BO 2019 N 283 ss, par ex., les interventions Arslan Sibel, Naef Martin ou Flach Beat.

³⁹ La recevabilité des recours sur ces décisions garantit, dans le cadre du recours ordinaire, une protection juridictionnelle suffisante contre les mesures provisionnelles, si bien qu'il n'y a pas besoin de recours constitutionnel subsidiaire en parallèle.

⁴⁰ Ces six dernières années, le nombre de recours au sens de l'art. 84 LTF, pour lesquels on présume qu'il s'agit de cas particulièrement importants, s'est monté à environ 70 par an.

domaines spécifiques, contrairement au Tribunal administratif fédéral qui a formé des cours spécialisées dans les domaines où le recours au Tribunal fédéral est exclu (par ex. l'asile). L'objectif d'un développement et d'une harmonisation du droit de grande qualité ne serait pas forcément atteint. Le groupe d'experts a donc aussi rejeté cette option.

Il ressort de ce qui précède que les deux voies envisagées pour retoucher le régime de compétence résiduelle des art. 89a et 89b P-LTF n'apporteraient pas d'amélioration notable. Il n'est pas possible d'alléger utilement la charge du Tribunal fédéral sans réduire la protection juridictionnelle d'une manière contraire aux exigences politiques, c'est-à-dire sans supprimer le recours constitutionnel subsidiaire.

2.1.4 Option d'une extension du recours constitutionnel subsidiaire (« proposition Zimmerli »)

Suite aux délibérations du Conseil national sur le projet de 2018, M. *ULRICH ZIMMERLI*, professeur émérite de droit public à l'Université de Berne et ancien député au Conseil des États (BE), a fait, dans un courrier du 23 mars 2019, la proposition suivante pour sauver la révision de la LTF: il proposait que l'on supprime la section 4 du chapitre 3 du projet du Conseil fédéral, intitulée « Questions juridiques de principe et cas particulièrement importants », tout en modifiant comme suit l'art. 113, dans le chapitre 5 « Recours constitutionnel subsidiaire »:

¹ Das Bundesgericht beurteilt Verfassungsbeschwerden gegen Entscheide letzter kantonalen und eidgenössischer Vorinstanzen, soweit keine Beschwerde nach den Artikeln 72 - 89 zulässig ist.

² Artikel 84a bleibt vorbehalten.

(¹ *Le Tribunal fédéral connaît des recours constitutionnels contre les décisions des autorités cantonales et fédérales de dernière instance qui ne peuvent faire l'objet d'aucun recours selon les art. 72 à 89.*

² *L'art. 84a est réservé.*

[traduction]

Admettre le recours constitutionnel contre les décisions de toutes les autorités précédentes, y compris donc des tribunaux fédéraux, nécessiterait une adaptation de l'art. 114 LTF. L'exclusion explicite du recours constitutionnel par le législateur dans certains domaines du droit demeurerait réservée. M. *ZIMMERLI* préconisait en outre que l'on précise notamment l'art. 115, let. b, pour éviter que le Tribunal fédéral puisse encore réduire la protection garantie par la Constitution en adoptant une interprétation restrictive de la notion d'« intérêt juridique »; en d'autres termes, il souhaitait que le recours pour arbitraire ait un vaste champ d'application.

Nous ne nous étendrons pas, dans le présent rapport, sur la suppression des art. 89a et 89b P-LTF dans la proposition Zimmerli (voir le ch. 2.1.2), mais nous nous attachons aux deux principales nouveautés de cette proposition :

- Le premier point nouveau est l'ouverture de la voie du *recours constitutionnel subsidiaire contre les décisions des autorités fédérales précédentes*: en droit actuel,

le recours constitutionnel subsidiaire n'est recevable que contre des décisions cantonales (comme autrefois le recours de droit public)⁴¹. Son extension aux décisions fédérales – c'est-à-dire la possibilité d'attaquer les décisions du Tribunal administratif fédéral – entraînerait un accroissement massif du nombre de recours, en particulier dans le domaine de l'asile. Cette forte surcharge du Tribunal fédéral est difficile à défendre: le recours constitutionnel subsidiaire vise principalement à uniformiser les jurisprudences cantonales en matière de droits fondamentaux et l'organisation judiciaire des cantons, ce qui n'est pas nécessaire pour les décisions des autorités fédérales. De plus, en cas de recours constitutionnel contre la décision d'une autorité fédérale, le Tribunal fédéral ne pourrait en principe examiner l'interprétation du droit fédéral qu'au regard de l'arbitraire (voir le tiret suivant). Il y aurait donc deux pratiques concernant le droit fédéral: un contrôle complet, dans le cadre du recours ordinaire, et un contrôle limité à l'application arbitraire du droit. Cela ne serait guère susceptible de rendre le système des voies de droit facile à comprendre, tout en contraignant les parties à formuler, dans leur recours au Tribunal fédéral, le point de vue qu'elles ont défendu devant l'autorité précédente de sorte à alléguer une violation de la Constitution.

- La deuxième nouveauté est l'*extension des conditions auxquelles il est possible d'invoquer l'interdiction de l'arbitraire dans un recours constitutionnel subsidiaire*: selon la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant l'« intérêt juridique à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée » cité à l'art. 115, let. b, LTF (anciennement l'art. 88 OJ), le recourant n'est habilité à soulever le grief d'arbitraire que s'il peut se prévaloir d'une situation juridique protégée par la norme dont il allègue qu'elle a été appliquée arbitrairement⁴². Selon ZIMMERLI, le recourant devrait être habilité à intenter le recours constitutionnel subsidiaire sur la simple invocation de l'interdiction de l'arbitraire énoncée par l'art. 9 Constitution (Cst.)⁴³, et il conviendrait de le préciser dans la loi. Or, ouvrir cette voie juridictionnelle multiplierait le nombre de recours, notamment en droit des étrangers. Alors que, jusque dans les années 1990, de nombreuses décisions n'étaient pas soumises à un contrôle judiciaire, c'est aujourd'hui rarement le cas (décisions politiques au sens de l'art. 86, al. 3, LTF, interprété *stricto sensu*). Toutes les autres décisions sont soumises au contrôle des tribunaux, que ce soit au niveau des cantons ou à celui du Tribunal administratif fédéral.

En conclusion, la proposition Zimmerli ne permet pas, elle non plus, d'améliorer le système de compétence résiduelle dans le sens voulu. Le Conseil fédéral est donc d'avis de ne pas poursuivre sur cette voie.

2.1.5 Bilan: abandon des art. 89a et 89b P-LTF et conséquences

Le régime de compétence résiduelle des art. 89a et 89b P-LTF, notamment associé au maintien du recours constitutionnel subsidiaire, s'est heurté à la résistance du Parlement et du Tribunal fédéral, ce qui a conduit à l'échec du projet. Les deux solutions examinées pour retoucher le système élaboré dans ces deux articles (ch. 2.1.3)

⁴¹ Concernant le recours de droit public et le recours administratif au sens de l'ancienne loi fédérale d'organisation judiciaire [OJ], voir par ex. GIOVANNI BIAGGINI in : Niggli et al. [éd.], Bundesgerichtsgesetz [Basler Kommentar], 3^e éd., Bâle 2018, n° 1 ss ad art. 113.

⁴² Voir par ex. ATF 133 I 185. Sur la pratique restrictive en matière de qualité pour recourir en cas d'arbitraire, voir l'avis critique de BIAGGINI [note de bas de page 41], n° 7 ss ad art. 115.

⁴³ RS 101

n'apporteraient pas d'amélioration sensible et ne recueilleraient sans doute pas une majorité politique. Il n'est pas possible d'alléger la charge du Tribunal fédéral selon l'une ou l'autre de ces solutions sans réduire la protection juridictionnelle d'une manière qui ne correspond pas aux attentes politiques (c'est-à-dire sans supprimer le recours constitutionnel subsidiaire). Le Conseil fédéral juge donc que les art. 89a et 89b du projet de 2018 ne permettraient pas de trouver un consensus.

Si cette approche est abandonnée (voir les paragraphes ci-dessus et les ch. 2.1.2 ss), il ne reste pas moins à examiner si les autres propositions de modification du projet de 2018 ont encore un sens. Nous traiterons, dans le présent rapport, les dispositions du projet de 2018 en deux catégories : celles ayant un lien avec les art. 89a et 89b P-LTF et celles qui n'en ont pas (voir le ch. 2.2). L'opposition des milieux politiques et académiques ainsi que du Tribunal fédéral au régime de compétence résiduelle et à la suppression du recours constitutionnel subsidiaire font ressortir ceci: les efforts pour limiter l'accès au Tribunal fédéral et donc pour réduire dans une assez large mesure la protection juridictionnelle de l'instance suprême ne rencontrent pas un terrain favorable dans les cercles politiques suisses. Cela vaut par exemple pour l'idée d'accorder au Tribunal fédéral le pouvoir d'examiner, dans tous les domaines, uniquement les questions juridiques de principe ou d'autres cas particulièrement importants, comme le fait la Cour suprême des États-Unis d'Amérique⁴⁴.

2.2 Propositions de modification sans lien avec le régime de compétence résiduelle

2.2.1 Introduction

Dans ce chapitre, nous passerons en revue les propositions du projet de 2018 qui peuvent, sur la base de l'examen du Conseil fédéral, toujours être considérées comme judicieuses et susceptibles de réunir une majorité. Elles restent « valables et susceptibles de réunir une majorité » (dans le sens de l'exposé des motifs du postulat) car elles n'entraînent pas une hausse significative de la charge de travail du Tribunal fédéral, n'affaiblissent pas la protection juridictionnelle et ne contiennent pas d'éléments controversés qui feraient obstacle sur le plan politique au succès de la réforme.

Nous nous intéresserons aux modifications du projet de 2018 concernant la LTF, mais aussi à celles concernant d'autres actes qui en découlent. Un premier projet de formulation des normes est présenté sous forme de tableau au ch. 0.

2.2.2 Éléments restant pertinents sans modification

2.2.2.1 Normes du P-LTF et modifications d'autres actes qui en découlent

D'après l'examen réalisé par le Conseil fédéral, les éléments suivants du projet de 2018 restent judicieux et susceptibles de réunir une majorité, sans modification, et pourraient être repris tels quels, comme demandé dans le postulat, dans une future révision:

⁴⁴ L'idée d'une procédure d'acceptation générale devant le Tribunal fédéral avait déjà été rejetée lors de la réforme de la justice. Voir le message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I 1, 503.

1. *Art. 19, al. 3, P-LTF (Présidence des cours)*

La modification proposée visait à permettre à un juge de présider une cour pendant trois périodes complètes de deux ans, les périodes de fonction inférieures à deux ans n'étant pas prises en compte⁴⁵.

2. *Art. 20, al. 2, P-LTF (Composition)*

L'exception prévue à l'al. 2, 2^e 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 devait être supprimée, car il n'est pas certain qu'elle permette d'accélérer les procédures⁴⁶. Les cours auraient statué à cinq juges sur ces recours, comme c'est le cas à chaque fois que la cause soulève une question juridique de principe ou qu'un juge en fait la demande.

3. *Art. 25, al. 2^{bis}, P-LTF (Administration)*

Le projet de 2018 introduisait à l'art. 25 un nouvel *al. 2^{bis}*, qui prévoyait l'institution d'une commission interne de recours chargée de statuer sur les recours contre des décisions du Tribunal fédéral concernant les rapports de travail du personnel de ce dernier⁴⁷.

4. *Art. 60, al. 2^{bis}, P-LTF (Notification de l'arrêt)*

L'art. 60, al. 2^{bis}, répondait à une exigence qui relève du domaine de l'aide aux victimes. Il prévoyait que le Tribunal fédéral notifie à la victime le dispositif de l'arrêt et les considérants relatifs aux infractions qu'elle a subies, même si elle n'est plus partie à la procédure de recours, le but étant d'éviter qu'elle soit informée par les médias d'un arrêt du Tribunal fédéral la concernant⁴⁸. La formulation de cette norme devrait à l'avenir tenir compte de la nouvelle let. g qui a entre-temps été ajoutée à l'art. 117, al. 1, CPP⁴⁹ et qui confèrera à la victime le droit de recevoir gratuitement le jugement ou l'ordonnance pénale dans l'affaire où elle est victime.

5. *Art. 64, al. 4, P-LTF et art. 65, al. 4, P-PA: Assistance judiciaire*

i. *Art. 64, al. 4, 2^e phrase, P-LTF*

L'al. 4 était précisé en ce sens que la prétention de la Confédération 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, afin de renforcer la sécurité juridique⁵⁰.

⁴⁵ FF 2018 4713, 4740

⁴⁶ FF 2018 4713, 4740

⁴⁷ FF 2018 4713, 4731 et 4741

⁴⁸ FF 2018 4713, 4741; voir aussi l'art. 214, al. 4, CPP.

⁴⁹ FF 2022 1560 (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2024 ; RO 2023 468).

⁵⁰ FF 2018 4713, 4741

ii. *Art. 65, al. 4, 2^e phrase, P-PA*

Il s'agit de la même précision que celle apportée à l'art. 64, al. 4, P-LTF. L'indication explicite du délai de prescription venait renforcer la sécurité juridique⁵¹. Cette précision est probablement déjà introduite dans la PA dans le cadre de la révision de la LBI⁵².

6. *Art. 65, al. 5 et 6, P-LTF, art. 63, al. 4^{bis} à 6, P-PA et art. 73, al. 4, de la loi du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales (P-LOAP)*⁵³: *Frais judiciaires*

i. *Art. 65, al. 5 et 6, P-LTF (Frais judiciaires)*

La modification apportée à l'art. 65 devait permettre au Tribunal fédéral de relever, dans certains cas, les plafonds des émoluments judiciaires⁵⁴. Selon l'al. 5, il pouvait les majorer jusqu'au *triple* si des motifs particuliers le justifiaient. Le plafond pouvait ainsi atteindre 15 000 francs dans les contestations non pécuniaires et 300 000 francs dans les autres contestations. Dans les cas visés à l'al. 4 (émoluments réduits), le montant maximal serait demeuré inchangé et aurait pu être majoré jusqu'à 10 000 francs, comme c'est le cas actuellement. Le nouvel al. 6 prévoyait, par ailleurs, que le Tribunal fédéral pourrait, dans les affaires pécuniaires, prendre davantage en compte l'intérêt financier. Dans les affaires d'une valeur litigieuse supérieure à cent millions de francs, l'émolument judiciaire aurait ainsi pu aller jusqu'à un montant d'un million de francs (1 % maximum de la valeur litigieuse)⁵⁵.

La nécessité de relever les plafonds des émoluments judiciaires ressort également des motions 22.4249 et 22.4250 des Commissions de gestion (voir le ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**), qui demandent que la mesure s'applique aussi au Tribunal pénal fédéral et au Ministère public de la Confédération. Le cas échéant, une modification de l'art. 73 LOAP qui irait dans le même sens que celle du projet de 2018 serait nécessaire. Si cet élément est repris, le DFJP devra à nouveau se pencher sur ce qu'il y a lieu de considérer comme des motifs particuliers. Outre les valeurs litigieuses exceptionnellement élevées et les procédures particulièrement complexes, les motions susmentionnées évoquent les conflits d'intérêts graves. Dans de tels cas, le risque de faire face à des frais judiciaires plus élevés pourrait avoir un effet dissuasif.

ii. *Art. 63, al. 4^{bis} à 6, P-PA (Frais judiciaires)*

Le projet de 2018 prévoyait qu'il serait à l'avenir aussi possible dans les procédures devant le Tribunal administratif fédéral (et le Tribunal pénal fédéral pour les affaires en matière de droit administratif) de dépasser les tarifs ordinaires,

⁵¹ FF 2018 4713, 4758

⁵² Message du 16 novembre 2022 relatif à la révision de la loi sur les brevets, FF 2023 7, 56

⁵³ RS 173.71

⁵⁴ Voir également les motions 17.3353 et 17.3354 « Relèvement des plafonds des émoluments judiciaires perçus par le Tribunal fédéral et le Tribunal administratif fédéral » du 8 mai 2017.

⁵⁵ FF 2018 4713, 4728 et 4742

si des motifs particuliers le justifiaient, et de majorer jusqu'au double les montants maximaux (nouvel al. 6)⁵⁶.

L'émolument d'arrêté aurait été de 200 francs *au minimum* au lieu de 100 (al. 4^{bis}). Toutes les autorités de recours statuant sur la base de la PA étaient concernées, et pas seulement le Tribunal administratif fédéral et le Tribunal pénal fédéral. L'émolument aurait pu être fixé en dessous de ce montant, voire remis, si des circonstances particulières le justifiaient (art. 63, al. 1, 3^e phrase, PA)⁵⁷.

La modification rédactionnelle de l'al. 5 visait à préciser que *le détail des émoluments judiciaires* était fixé dans les règlements du Tribunal administratif fédéral et du Tribunal pénal fédéral mais que ces derniers ne pouvaient pas déroger à l'art. 63 PA.

Le Conseil fédéral a déjà repris cette proposition du projet de 2018 dans le cadre de la révision de la LBI, raison pour laquelle il faudrait, le cas échéant, procéder à une mise en œuvre coordonnée (voir le ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

iii. *Introduction d'un nouvel al. 4 à l'art. 73 LOAP (Frais et indemnités)*

Les motions 22.4249 et 22.4250 des Commissions de gestion demandent que les plafonds soient relevés également dans les procédures pénales si des motifs particuliers le justifient. Pour mettre en œuvre ces motions, un nouvel al. 4, qui reprendrait le contenu de l'art. 63, al. 6, PA, pourrait être introduit à l'art. 73 LOAP.

7. *Art. 78, al. 2, let. a, P-LTF (prétentions civiles formulées par adhésion à la procédure pénale)*

La nouvelle formulation de cette disposition, qui associe au recours en matière pénale les prétentions civiles formulées par adhésion à la procédure pénale visait à codifier la jurisprudence du Tribunal fédéral⁵⁸ et à remédier à un manque de clarté. La formulation actuelle ne précise pas à quel stade exactement ces décisions doivent être jugées avec la cause pénale. On pourrait tout aussi bien se baser sur la contestation de la décision cantonale devant le Tribunal fédéral. C'est la raison pour laquelle le projet de 2018 précisait que le recours en matière pénale était recevable si l'*autorité précédente* a jugé ou aurait dû juger tant les prétentions civiles que la cause pénale. En pareils cas, la décision pouvait être attaquée même si les griefs ne portaient que sur les prétentions civiles. Si l'autorité précédente n'avait eu à se prononcer que sur les prétentions civiles au cours de la procédure pénale, c'est le recours en matière civile au Tribunal fédéral qui devait être interjeté⁵⁹.

⁵⁶ FF 2018 4713, 4757; voir également les motions 17.3353 et 17.3354 « Relèvement des plafonds des émoluments judiciaires perçus par le Tribunal fédéral et le Tribunal administratif fédéral » du 8 mai 2017.

⁵⁷ FF 2018 4713, 4757

⁵⁸ ATF 133 III 701

⁵⁹ FF 2018 4713, 4742

8. Art. 79a P-LTF (*Valeurs litigieuses minimales*)

L'art. 79a P-LTF devait permettre d'éviter des inégalités de traitement dues à la modification de l'art. 78, al. 2, let. a. Selon cette dernière disposition, les décisions sur les prétentions civiles que l'instance précédente devait juger en même temps que la cause pénale auraient été sujettes au recours en matière pénale, même si les griefs ne portaient que sur les prétentions civiles. L'art. 79a P-LTF rétablissait l'égalité de traitement entre les prétentions civiles formulées par adhésion à la procédure pénale et celles formulées dans le cadre d'une procédure civile, afin de préserver le système de la LTF actuelle, qui soumet toutes les prétentions en matière civile à des valeurs litigieuses minimales⁶⁰. Ce qui demeure inchangé, c'est que si les griefs portent aussi sur la cause pénale, la valeur litigieuse n'entre pas en ligne de compte.

La *proposition du Conseil national*, qui souhaitait fixer la valeur litigieuse minimale à 3000 francs et supprimer le renvoi à l'art. 74 LTF, créait une nouvelle inégalité selon la manière dont les prétentions civiles sont formulées⁶¹, ce qui va à l'encontre des objectifs de simplification et d'uniformisation de la protection juridictionnelle. Aussi le Conseil fédéral considère-t-il que sa proposition (art. 79a P-LTF) reste *fondée*.

9. Art. 80, al. 2, P-LTF (*Autorités précédentes*)

La modification de l'art. 80, al. 2, qui était proposée dans le projet de 2018, a été réalisée dans le cadre de la révision du CPP qui a eu lieu en 2022⁶² mais elle n'aurait pas dû l'être: compte tenu du fait que les modalités de la procédure de mise sous scellés et de levée des scellés ont été modifiées (art. 248 et 248a nCPP), mais non l'art. 393, al. 1, let. c, CPP, le législateur aurait dû s'en tenir à la formulation originale. Il a déjà procédé à la correction nécessaire dans le cadre de l'harmonisation des peines et de l'adaptation du droit pénal accessoire au droit des sanctions modifié (Projet 3 : Loi fédérale portant révision du droit pénal en matière sexuelle (Projet de la CAJ-E du 17.02.2022)) (voir le ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**)⁶³. L'art. 80, al. 2, corrigé entrera en vigueur le 1er juillet 2024 (en même temps que le nouveau droit pénal en matière sexuelle) et remplacera l'actuel art. 80, al. 2 (le Conseil fédéral ayant renoncé, le 23 août 2023, à la mise en vigueur de la modification accidentelle de l'art. 80, al. 2, LTF adoptée dans le cadre de la révision du CPP).

10. Art. 81, al. 1, let. b, ch. 5, P-LTF (*Qualité pour recourir*)

Conformément à l'art. 81, al. 1, let. b, ch. 5, P-LTF, la partie plaignante qui n'est pas victime au sens de la loi du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes⁶⁴ ne devait plus avoir qualité pour former un recours que si la décision attaquée statue *au fond* sur son action pénale ou civile. Elle aurait pu attaquer les décisions au fond, mais pas

⁶⁰ FF 2018 4713, 4744 ; voir également BO 2019 N 276, en particulier l'intervention Keller-Sutter Karin.

⁶¹ BO 2019 N 275 s.; voir en particulier les interventions Keller-Sutter Karin et Wasserfallen Flavia.

⁶² Voir la version adoptée lors du vote final du 17 juin 2022, FF 2022 1560

⁶³ Voir la version adoptée lors du vote final du 16 juin 2023, RO 2023 468

⁶⁴ RS 312.5

les décisions portant sur des points de procédure⁶⁵ ni les ordonnances de non-entrée en matière ou de classement. Le Conseil fédéral estimait que cette mesure permettrait non seulement de décharger le Tribunal fédéral des recours dont le taux de succès est très faible et dans lesquels les griefs portent le plus souvent sur l'appréciation des faits, mais aussi de prendre davantage en compte le principe d'économie de la procédure⁶⁶.

Si la disposition n'a suscité aucun débat au Conseil national, les auteurs de doctrine se montrent, quant à eux, plus critiques à l'égard d'une limitation de la qualité pour recourir des parties plaignantes⁶⁷. Le groupe d'experts est, lui aussi, d'avis qu'une telle limitation est problématique, notamment dans le cas des décisions portant sur des points de procédure et des décisions partielles et incidentes (art. 92 et 93 LTF). Si les parties plaignantes ne pouvaient plus faire valoir la qualité pour recourir prévue par l'art. 81, al. 1, let. b, ch. 5, P-LTF, elles ne pourraient pas non plus déposer un recours constitutionnel subsidiaire car l'intérêt juridique requis pour ce faire ferait défaut (art. 115, let. b, LTF). Il faut toutefois garder à l'esprit que l'énumération de l'art. 81, al. 1, let. b, n'est pas exhaustive. En cas de violation par l'État des droits de partie garantis par la Constitution ou la CEDH équivalant à un déni de justice formel, le Tribunal fédéral pourrait donc entrer en matière sur des griefs de nature formelle de la partie plaignante même si cette dernière n'a pas qualité pour agir quant au fond (pratique Star⁶⁸). L'intérêt juridique résulterait alors du droit de participer à la procédure⁶⁹. Le Conseil fédéral estime que la let. b proposée dans le projet de 2018 reste un bon compromis.

11. Art. 81, al. 4, P-LTF (*Qualité pour recourir*)

L'al. 4 proposé par le Conseil fédéral habilitait les cantons à conférer à une autorité (dont le domaine de compétence inclut l'exécution des peines et mesures) la qualité pour recourir contre les décisions cantonales en matière d'exécution de peines et de mesures.

12. Art. 86, al. 2, P-LTF et art. 56 de la loi fédérale du 13 octobre 1965 sur l'impôt anticipé (P-LIA)⁷⁰: *autorités précédentes*

i. Art. 86, al. 2, P-LTF (*Autorités précédentes en général*)

Conformément au nouvel al. 2, les cantons devaient instituer des tribunaux supérieurs qui statuent comme autorités précédant immédiatement le Tribunal fédéral. La possibilité qui existe aujourd'hui de prévoir des exceptions dans des

⁶⁵ À ce sujet, voir par ex. BRÜSCHWEILER/NADIG/SCHNEEBELI in: Donatsch et al. (édit.), ZHK-StPO, 3^e éd., Zurich 2020, n° 1 *ad* art. 81.

⁶⁶ FF 2018 4713, 4725 ss et 4744 s.

⁶⁷ Voir par ex. BSK-BGG-MARC THOMMEN, 3^e éd., Bâle 2018, n° 47 ss et surtout n° 60c ss *ad* art. 81.

⁶⁸ ATF 141 IV 1, c. 1.1; 136 IV 29, c. 1.9; voir aussi WIEDERKEHR/PLÜSS, Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts, Berne 2020, n° 4215.

⁶⁹ Voir en particulier l'arrêt 6B_1359/2019 du 28 avril 2020, c. 1.1, à propos de la récusation, et les arrêts 1B_702/2011 du 31 mai 2012, c. 1.2, ainsi que 1B_379/2015 du 30 octobre 2015, c. 1, à propos de l'assistance judiciaire.

⁷⁰ RS 642.21

lois spéciales aurait été supprimée⁷¹. Une telle exception n'existe à l'heure actuelle plus qu'à l'art. 56 LIA, qu'il convenait donc d'adapter (voir le point 12 **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** ci-dessous)⁷².

ii. *Art. 56 P-LIA (Recours au Tribunal fédéral)*

Résultant de l'adaptation de l'art. 86, al. 2, P-LTF, la modification de l'art. 56 P-LIA proposée dans le projet de 2018 visait à établir un régime uniforme en matière de recours dans le domaine fiscal (voir l'art. 146 de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct [LIFD]⁷³ et l'art. 31, al. 3, LTEO).

13. *Art. 87, al. 2, P-LTF (Autorités précédentes en cas de recours contre un acte normatif)*

Sur proposition de sa commission, le Conseil national a complété le deuxième alinéa de l'art. 87⁷⁴: les cantons devaient désormais instituer une autorité cantonale précédente qui statuerait sur les recours contre les *actes normatifs communaux*. Pour ce qui est des actes normatifs cantonaux, les cantons devaient rester libres de décider s'ils voulaient mettre en place une procédure de contrôle abstrait des normes sur leur territoire⁷⁵. Le Conseil fédéral estime que la solution proposée par le Conseil national est judicieuse eu égard à la garantie de l'accès au juge et à la charge de travail du Tribunal fédéral.

14. *Art. 97, al. 2, P-LTF (Établissement inexact des faits)*

Dans le projet de 2018, la clause d'exception prévoyant un libre pouvoir d'examen des faits dans les recours contre les décisions concernant des prestations en espèces de l'assurance-accidents ou de l'assurance militaire était supprimée afin d'*harmoniser l'examen des faits dans tous les domaines des assurances sociales*, la règle habituelle prévue à l'al. 1 s'appliquant déjà aux autres branches des assurances sociales⁷⁶.

Afin de mettre également en œuvre la garantie constitutionnelle de l'accès au juge (art. 29a Cst.) dans le *domaine des droits politiques*, le projet prévoyait une *autre exception*. Ainsi, si aucune autorité judiciaire ne précédait le Tribunal fédéral, ce dernier devait pouvoir examiner librement les faits⁷⁷.

15. *Art. 100, al. 2, let. b, c et e, P-LTF (Recours contre une décision)*

Le projet de 2018 étendait le délai de recours raccourci à 10 jours à toutes les décisions en matière d'assistance administrative internationale (let. b) et à toutes les décisions prises par une instance cantonale unique au sens de l'art. 7 de la loi fé-

⁷¹ FF 2018 4713, 4728 s. et 4748

⁷² BO 2019 N 281, intervention Keller-Sutter Karin

⁷³ RS 642.11

⁷⁴ BO 2019 N 281

⁷⁵ Voir par ex. à ce sujet les ATF 142 I 99, c. 1.1, et 141 I 36, c. 1.2.1, et au sujet d'un acte normatif communal l'arrêt 2C_983/2020 du 15.05.2022, c. 1.1 ss.

⁷⁶ FF 2018 4713, 4729 et 4752

⁷⁷ FF 2018 4713, 4729 et 4752

dérale 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)⁷⁸ (let. c). Il proposait également que ce délai s'applique aussi aux décisions relatives aux offres publiques d'acquisition selon la loi du 19 juin 2015 sur l'infrastructure des marchés financiers (LIMF)⁷⁹ (let. e)⁸⁰.

16. Reformulation de l'art. 103, al. 2, let. b LTF (Effet suspensif)

En règle générale, le recours devant le Tribunal fédéral n'a pas d'effet suspensif (art. 103, al. 1, LTF). Si l'effet suspensif n'est pas demandé, la décision contestée peut être exécutée. L'al. 2 prévoit toutefois des exceptions: ainsi, le recours a d'office effet suspensif en matière pénale, s'il est dirigé contre une décision qui prononce une peine privative de liberté ferme ou une mesure entraînant une privation de liberté. Le Conseil fédéral propose aujourd'hui d'étendre l'énumération à l'expulsion (art. 66a ss du code pénal [CP]⁸¹), 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, renforcerait la sécurité juridique⁸².

17. Art. 105, al. 3, P-LTF (Faits déterminants)

La modification apportée à l'art. 105 correspond à celle de l'art. 97 (voir le point **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** juste au-dessus), où l'on supprimait la clause d'exception selon laquelle le Tribunal fédéral peut examiner toute constatation des 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. L'art. 105, al. 3, prévoyait cependant une nouvelle exception dans le domaine des droits politiques⁸³.

18. Art. 107, al. 3, 1^{re} phrase, P-LTF (Arrêt)

Le projet de 2018 étendait le délai d'ordre de 15 jours applicable aux décisions de non-entrée en matière à tous les recours en matière d'assistance administrative internationale (en droit actuel, seuls les recours en matière d'assistance administrative internationale en matière fiscale sont concernés) et à tous les recours en matière d'offres publiques d'acquisition au sens de la LIMF⁸⁴.

⁷⁸ RS 211.222.32

⁷⁹ RS 958.1

⁸⁰ FF 2018 4713, 4753

⁸¹ SR 311

⁸² Voir par ex. les arrêts 6B_188/2021 du 23 juin 2021, c. 1, 6B_1033/2019 du 4 décembre 2019, c. 1, 6B_235/2018 du 1^{er} novembre 2018, c. 1, et 6B_506/2017 du 14 février 2018, faits D.

⁸³ FF 2018 4713, 4729 et 4753

⁸⁴ FF 2018 4713, 4754

2.2.2.2 Modification d'autres actes sans lien direct avec le P-LTF

D'après l'examen réalisé par le Conseil fédéral, les éléments suivants du projet de 2018 restent pertinents et susceptibles de réunir une majorité, sans être remaniés, et pourraient être repris tels quels, comme demandé dans le postulat, dans le cadre d'une future révision:

1. *Art. 23 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (P-LTAF)⁸⁵:
Juge unique*

L'art. 23 P-LTAF renvoyait à l'art. 111 de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi)⁸⁶ dans son ensemble et non plus seulement à son al. 2, let. c. Il s'agissait ici de prendre en compte une modification apportée à cet article⁸⁷. Le Conseil fédéral estime que cette modification purement rédactionnelle reste pertinente.

2. *Art. 33, let. b, P-LTAF et art. 47, al. 6, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)⁸⁸: Voies de recours contre les décisions de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral:*

i. *Art. 33, let. b, P-LTAF (Autorités précédentes)*

Cette modification de l'art. 33 LTAF, proposée dans le projet de 2018, visait à améliorer et, dans une certaine mesure, simplifier les voies de droit contre les *décisions* du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale. Les autres actes du Conseil fédéral visés à l'art. 189, al. 4, Cst. ne sont pas concernés. Il était prévu que l'art. 33 P-LTAF cite – au lieu d'énumérer les différents types de décisions concernées, comme c'est le cas actuellement – l'Assemblée fédérale et ses organes (let. a), de même que le Conseil fédéral (let. b), comme autorités précédentes du Tribunal administratif fédéral lorsqu'ils ont statué en première instance. La liste, assez longue, des types de décisions concernées était supprimée⁸⁹.

Dans le cas du Conseil fédéral, cette modification ne devrait, sauf cas exceptionnels, rien changer sur le plan matériel au caractère attaquant de ses décisions⁹⁰. Les affaires qui donneraient lieu à des décisions de première instance du Conseil fédéral sujettes à recours doivent déjà, sous le droit en vigueur, pouvoir être attaquées devant le Tribunal administratif fédéral en vertu de la délégation automatique de compétence prévue à l'art. 47, al. 6, LOGA, mais par l'intermédiaire des décisions que rend le département sur la base de la délégation. Les décisions relevant de domaines dans lesquels le recours est aujourd'hui irrecevable au sens de l'art. 32 LTAF (ou des art. 83, 84 et 84a LTF)⁹¹ demeureraient exclues. La suppression, dans le projet de 2018, de la délégation automatique, qui

⁸⁵ RS 173.32

⁸⁶ RS 142.31

⁸⁷ FF 2018 4713, 4759

⁸⁸ RS 172.010

⁸⁹ FF 2018 4713, 4760 s.

⁹⁰ Dans de rares cas, il est possible qu'un acte discrétionnaire du Conseil fédéral qui repose de manière prépondérante sur des considérations politiques soit qualifié de décision (voir par ex. les art. 8 et 11 de la loi du 6 octobre 1995 sur les cartels; RS 251). S'il s'agit d'une décision de première instance, le tribunal doit faire preuve de retenue dans son examen (voir à ce sujet BSK KG-MEINHARDT/PRÜMMER, 2^e éd., Bâle 2022, n° 34 *ad* art. 8). Il serait possible d'exclure expressément du recours, à l'avenir, ce type de décision à l'art. 32 LTAF.

⁹¹ Voir à ce sujet MARINO LEBER, in: Auer/Müller/Schindler (éd.), VwVG-Kommentar, 2^e éd., Zurich / St-Gall 2019, n° 1 *ss ad* art. 78.

prête à confusion, et de la liste des types de décisions concernées, visait à combler d'éventuelles lacunes et à simplifier les voies de droit, ce qui contribuerait à améliorer la protection juridictionnelle. Le Conseil fédéral propose donc de reprendre cette modification.

Il convient, en revanche, de renoncer à étendre la recevabilité du recours à d'autres décisions de première instance de l'Assemblée fédérale et de ses organes, afin notamment de respecter le principe de la séparation des pouvoirs. La décision de première instance est une forme d'acte qui est rarement rendue par l'Assemblée fédérale. Elle n'est pas expressément réglementée par la loi (voir les art. 163 ss Cst. et les art. 22 ss de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement [LParl]⁹²), raison pour laquelle la délimitation par rapport à l'arrêté fédéral simple au sens de l'art. 29 LParl est controversée. L'ouverture des voies de recours devant le Tribunal administratif fédéral pourrait donc donner lieu à une multiplication des procédures contre des décisions de l'Assemblée fédérale, ce qui n'est pas souhaitable⁹³. La protection juridictionnelle très limitée prévue actuellement devrait donc être conservée pour les décisions de l'Assemblée fédérale (let. a)⁹⁴.

Selon la modification proposée, les décisions de première instance du Conseil fédéral auraient pu être attaquées devant le Tribunal administratif fédéral, puis devant le Tribunal fédéral, si la compétence de ces derniers n'était pas limitée du fait de la liste d'exceptions de l'art. 32 LTAF ou des art. 83, 84 et 84a LTF⁹⁵. Compte tenu du faible nombre de recours traités jusqu'à présent dans ces domaines⁹⁶, il ne faut pas s'attendre à une hausse considérable de la charge de travail du Tribunal fédéral.

ii. *Art. 47, al. 6, P-LOGA (Décisions)*

L'abrogation de l'art. 47, al. 6, LOGA résultait de la modification de l'art. 33, let. b, LTAF: au lieu d'énumérer les types de décisions sujettes à recours, la loi aurait précisé que les décisions de première instance du Conseil fédéral pouvaient, de manière générale, être attaquées devant le Tribunal administratif fédéral (voir l'art. 33 P-LTAF ; point **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden. Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** juste au-dessus). Cette

⁹² RS 171.10

⁹³ Des arrêtés fédéraux simples au sens de l'art. 29 LParl, notamment, pourraient être attaqués dans un but précis – notamment pour des raisons politiques –, même s'ils ne remplissent finalement pas tous les critères pour être qualifiés de décision.

⁹⁴ Le Conseil fédéral estime peu probable qu'un arrêté fédéral simple de l'Assemblée fédérale doive pouvoir faire l'objet d'un recours en vertu de l'art. 6 ou de l'art. 13 CEDH. Le cas échéant, le Tribunal fédéral ou le Tribunal administratif fédéral pourrait entrer en matière sur un tel recours (ATF 125 II 417, c. 4a et d, par analogie); voir également à ce sujet l'avis du Conseil fédéral sur la motion 11.3006 « Protection juridique dans les situations extraordinaires » du 3 février 2011, ch. 4.

⁹⁵ FF 2018 4713, 4760 s.

⁹⁶ Au cours des 12 dernières années (2010-2022), le Tribunal administratif fédéral a traité un total de 41 recours fondés sur les let. a et b de l'art. 33 LTAF.

modification rendait obsolète la délégation automatique⁹⁷ prévue par l'art. 47, al. 6, LOGA⁹⁸.

3. *Art. 49 P-PA, art. 13 de la loi fédérale du 14 décembre 2012 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (P-LERI)⁹⁹ et art. 51a de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (P-LCdF)¹⁰⁰: inopportunité*

i. *Art. 49, let. c, P-PA (Motifs de recours)*

Dans son projet de 2018, le Conseil fédéral voulait instaurer une plus grande transparence sur les conditions dans lesquelles il est possible d'invoquer l'inopportunité. Pour ce faire, il déplaçait la réserve à l'invocation du grief d'inopportunité concernant les autorités cantonales statuant comme autorités de recours, qui figure à l'actuelle let. c de l'art. 49 PA, dans le nouvel al. 2, let. a, de ce même article. De plus, il précisait qu'une loi fédérale devait exclure ce grief (let. b)¹⁰¹.

ii. *Art. 13, al. 3, P-LERI (Procédure et voies de recours)*

La modification de l'art. 13, al. 3, P-LERI (procédure et voies de droit contre les décisions relatives aux contributions versées par des institutions chargées d'encourager la recherche) était purement rédactionnelle: au lieu de reproduire la description des griefs admissibles, telle qu'elle figure à l'art. 49 PA, l'al. 3 se serait borné à mentionner l'exception à la règle, c'est-à-dire à exclure le grief de l'inopportunité¹⁰².

iii. *Art. 51a, al. 2, P-LCdF (Différends à propos des conventions sur les prestations)*

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 aurait précisé que le grief d'inopportunité ne peut être invoqué en cas de recours contre une décision du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication¹⁰³.

4. *Art. 78 P-PA (Conseil fédéral comme juridiction unique ou de première instance)*

Lorsque les décisions du Conseil fédéral sont attaquées devant le Tribunal administratif fédéral, ce dernier peut l'inviter à se déterminer (voir également à ce sujet l'art. 33, let. b, P-LTAF; point **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** juste au-dessus). L'adoption de la prise de position par le Conseil fédéral *in*

⁹⁷ En vertu de l'art. 29a Cst., toute personne a droit, en cas de litige, à ce que sa cause soit jugée par une autorité judiciaire; une instance de recours interne à l'administration ou le Conseil fédéral ne remplissent pas ce critère. Les actes du Conseil fédéral ne pouvant en principe pas être portés devant les tribunaux fédéraux en raison de la séparation des pouvoirs (art. 189, al. 4, Cst.), la protection juridictionnelle serait insuffisante dans de tels cas. C'est pourquoi l'art. 47, al. 6, LOGA en vigueur prévoit que, lorsqu'il s'agit de décisions qui peuvent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif fédéral, la compétence de statuer est déléguée au département compétent à raison de la matière (THOMAS SÄGESSER, RVOG-Kommentar, 2^e éd., Berne 2022, n° 40 s. *ad art.* 47).

⁹⁸ FF 2018 4713, 4756

⁹⁹ RS 420.1

¹⁰⁰ RS 742.101

¹⁰¹ FF 2018 4713, 4756 s.

¹⁰² FF 2018 4713, 4763

¹⁰³ FF 2018 4713, 4765

corpore est une procédure assez lourde. C'est pourquoi on proposait de compléter l'art. 78, al. 2, PA de sorte à permettre au département qui a préparé la décision attaquée de représenter le Conseil fédéral devant l'autorité de recours¹⁰⁴.

5. *Art. 79 P-PA (Assemblée fédérale)*

Sur proposition de sa commission, le Conseil national avait décidé d'abroger l'art. 79 PA dans le projet de 2018, car il n'a plus de champ d'application¹⁰⁵. En raison de la garantie de l'accès au juge prévue par l'art. 29a Cst., aucune compétence juridictionnelle de l'Assemblée fédérale découlant d'une loi spéciale n'est à prévoir dans un avenir proche¹⁰⁶. Le Conseil fédéral considère donc que l'abrogation de l'art. 79 PA, qui est devenu obsolète, demeure pertinente et susceptible de réunir une majorité.

6. *Art. 36 de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (P-LPers)¹⁰⁷ (instances judiciaires de recours)*

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 tenait par ailleurs compte de la création de la commission de recours interne prévue à l'art. 25, al. 2^{bis}, P-LTF (voir le ch. 2.2.2.1, point 3). Une commission de recours externe est nécessaire car le Tribunal fédéral ne peut statuer sur les décisions de sa commission de recours interne concernant son propre personnel. Ce dernier doit néanmoins disposer des mêmes voies de droit que les autres employés du secteur public, raison pour laquelle il convient d'appliquer par analogie les dispositions correspondantes de la LTF¹⁰⁸.

7. *Art. 7, al. 2, de la loi du 5 octobre 2007 sur la géoinformation (P-LGéo)¹⁰⁹ et art. 32, al. 1, let. f, P-LTAF (noms géographiques)*

i. *Art. 7, al. 2, P-LGéo*

Le projet de 2018 prévoyait, à l'art. 7, al. 2, P-LGéo, que ce seraient les départements compétents qui statueraient à l'avenir définitivement sur les litiges en cas de divergences d'opinions. C'est uniquement dans l'hypothèse où plusieurs départements sont concernés et sont d'avis divergents que la compétence de se prononcer en dernière instance aurait appartenu au Conseil fédéral. En l'absence de divergences entre départements fédéraux, rien ne justifie que le Conseil fédéral tranche ce genre de questions à caractère éminemment local¹¹⁰.

ii. *Art. 32, al. 1, let. f, P-LTAF*

¹⁰⁴ FF 2018 4713, 4742

¹⁰⁵ BO 2019 N 287

¹⁰⁶ Voir aussi LEBER (note de bas de page 91), n° 2 *ad* art. 79.

¹⁰⁷ RS 172.220.1

¹⁰⁸ FF 2018 4713, 4758 s.

¹⁰⁹ RS 510.62

¹¹⁰ FF 2018 4713, 4763

En parallèle, le Conseil fédéral proposait de maintenir l'irrecevabilité du recours contre la détermination ou l'approbation des noms géographiques, la procédure de règlement des différends prévue par la LGéo étant suffisante. L'art. 32, al. 1, LTAF devait donc prévoir une nouvelle exception. Si l'on conserve la let. f en vigueur (voir le ch. 2.3.2, point 2 vi), la let. f du projet de 2018 devrait devenir une nouvelle let. k.

8. *Art. 28, al. 5, de la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales (P-LRN)¹¹¹ (Décision d'approbation des plans. Durée de validité. Recours)*

Le Conseil fédéral proposait que l'al. 5 renvoie expressément aux dispositions générales de la procédure administrative et à la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation (LEx)¹¹², tout en excluant le grief de l'inopportunité¹¹³.

9. *Art. 61, let. b^{bis}, de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (P-LPGA)¹¹⁴ (Procédure)*

L'art. 61, let. b^{bis}, P-LPGA codifiait la jurisprudence en matière d'assurances sociales, selon laquelle le grief de l'inopportunité peut également être invoqué dans un recours devant un tribunal cantonal¹¹⁵. Sont concernées uniquement les décisions en matière de prestations d'assurances sociales, c'est-à-dire aussi les demandes de remboursement, mais pas les litiges relatifs aux cotisations¹¹⁶.

2.2.3 Éléments qui restent pertinents avec une légère modification

1. *Art. 23, al. 2^{bis} et 4, P-LTF (changement de jurisprudence et précédents)*

La CAJ-N avait proposé qu'une minorité des juges d'une cour puisse demander qu'une question soit tranchée par les cours intéressées réunies (procédure de coordination). Elle prévoyait toutefois uniquement la possibilité d'en faire la demande à la Conférence des présidents¹¹⁷. Selon la nouvelle organisation du Tribunal fédéral (8 cours comptant 5 juges chacune)¹¹⁸, une minorité peut être composée d'un ou de deux juges. Le Conseil fédéral propose donc de préciser dans la loi qu'une minorité de deux juges au moins est requise. Cette réglementation favoriserait les procédures de décision au sein des cours intéressées réunies et donc la coordination entre les cours. Le Tribunal fédéral pourrait fixer la procédure dans un règlement et notamment définir la forme sous laquelle la demande doit être présentée.

2. *Art. 42, al. 2, P-LTF (mémoires)*

Il s'agissait d'une modification rédactionnelle visant à adapter la version française à la version allemande.

¹¹¹ RS 725.11

¹¹² RS 711

¹¹³ FF 2018 4713, 4764 s.

¹¹⁴ RS 830.1

¹¹⁵ ATF 137 V 71, c. 5.2

¹¹⁶ FF 2018 4713, 4766

¹¹⁷ Proposition de la CAJ-N, BO 2019 N 271

¹¹⁸ Voir le communiqué de presse du Tribunal fédéral du 01.02.2023 « Réorganisation interne: une deuxième Cour de droit pénal dès juillet 2023 » et l'art. 26 du règlement du Tribunal fédéral du 20 novembre 2006 ; RS 173.110.131

3. Art. 46, al. 2, P-LTF (*suspension*)

Les exceptions aux suspensions légales de délai étaient étendues aux procédures concernant les mesures de protection et les décisions de retour prises en application de la LF-EEA, les mesures de contrainte ordonnées en application du CPP et les offres publiques d'acquisition au sens de la LIMF ainsi qu'à toutes les procédures concernant l'assistance administrative internationale (et non plus seulement celles en matière fiscale)¹¹⁹. L'art. 46 LTF ayant entre-temps été modifié dans le cadre de la révision totale de la loi fédérale du 21 juin 2019 sur les marchés publics (LMP)¹²⁰, l'ordre de l'énumération figurant dans le projet de 2018 ne serait plus valable.

Comme la modification des délais de recours en matière de droits politiques proposée dans le projet de 2018 n'est plus pertinente (voir également le ch. 2.2.4, point 3), il y a lieu de conserver la formulation utilisée dans la let. c en vigueur: « aux questions relatives aux droits politiques » (art. 82, let. c).

4. Art. 112, al. 2, P-LTF (*notification des décisions*)

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 domaines¹²¹. Au vu des délibérations parlementaires sur l'art. 112 P-LTF et des développements dans la révision du CPC (voir le ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**), il estime que l'abrogation de cet alinéa ne se justifie plus. Le Parlement a supprimé l'obligation pour les tribunaux civils de motiver leurs décisions si bien que même les décisions des tribunaux supérieurs ou des instances statuant avant le Tribunal fédéral n'ont plus besoin d'être motivées (art. 318, al. 2, en relation avec l'art. 239, al. 1, phrase introductive, nCPC). Une motivation doit être remise ultérieurement aux parties si l'une d'elles le demande dans un délai de 10 jours (art. 239, al. 2, nCPC). Certes, les dispositions de la LTF sont réservées (art. 239, al. 2, nCPC), mais l'art. 112, al. 2, 1^{re} phrase, LTF a également été adapté: « *Si le droit fédéral ou le droit cantonal le prévoit, l'autorité notifier généralement sa décision rapidement sans la motiver* »¹²².

Cette formulation ne tient pas compte de la réserve en faveur du droit fédéral formulée par le Conseil national dans le cadre du projet de révision de 2018: « *L'autorité peut notifier sa décision sans la motiver, si le droit cantonal le prévoit et sous réserve de dispositions contraires d'une autre loi fédérale* »¹²³. Cette réserve permettrait de préciser clairement que les cantons ne peuvent déroger à une obligation de motiver telle qu'elle est prévue par le CPP ou l'art. 61, let. h, LPGA¹²⁴.

Si l'on décide de reprendre l'art. 112, al. 2, P-LTF, le Conseil fédéral tiendra compte de ces deux exigences et cherchera un compromis qui prenne notamment en

¹¹⁹ FF 2018 4713, 4729 s.

¹²⁰ RO 2020 641

¹²¹ FF 2018 4713, 4755

¹²² BO 2021 E 693 et 2022 N 711 ainsi que FF 2023 786

¹²³ BO 2019 N 287

¹²⁴ Voir à ce sujet l'ATF 135 V 353, c. 5.2, dans lequel le Tribunal fédéral conclut que l'art. 112, al. 2, LTF prime, en tant que norme postérieure, l'art. 61, let. h, LPGA.

compte la formulation avancée par le Conseil national dans le cadre du projet de 2018. La modification n'aurait aucun impact sur la charge de travail du Tribunal fédéral, qui doit dans tous les cas motiver ses décisions.

5. *Art. 127a (procédure simplifiée) et 129 (interprétation et rectification) P-LTF*

Il s'agit d'une modification proposée par la CAJ-N¹²⁵. Elle prévoyait qu'un juge unique puisse statuer sur certaines demandes de révision ainsi que sur les demandes d'interprétation et de rectification. En raison de la systématique de la LTF et de l'emploi du terme « recours » à son art. 108, ces demandes sont aujourd'hui totalement exclues de la procédure à juge unique¹²⁶. Le Conseil fédéral estime qu'il serait judicieux que ce soit aussi à un juge unique de décider de ne pas entrer en matière sur les demandes irrecevables, les demandes dont la motivation est manifestement insuffisante et les demandes procédurières ou abusives (par analogie avec l'art. 108, al. 1, LTF). Afin que les décisions, et plus particulièrement les décisions de révision, soient mieux acceptées par les personnes concernées, il conviendrait de mettre en place un système garantissant que le juge unique ayant rendu la décision de première instance ne puisse pas statuer à nouveau. Une règle correspondante dans le règlement du Tribunal fédéral est pour ce faire suffisante. Du point de vue de la technique législative, il serait également possible, selon les circonstances, de procéder directement à l'adaptation requise à l'art. 108¹²⁷.

2.2.4 Éléments devenus sans pertinence

1. *Art. 60, al. 1^{bis}, P-LTF (notification de l'arrêt)*

Fondé sur une motion de la CAJ-N¹²⁸, l'art. 60, al. 1^{bis}, proposé dans le projet de 2018 visait à adjoindre les avis minoritaires motivés aux arrêts du Tribunal fédéral. Le Conseil national a toutefois fini par considérer que cette norme conduirait à une américanisation du système judiciaire fédéral, qui serait peu compatible avec le principe de collégialité et rendrait l'acceptation des jugements difficile. Il craignait par ailleurs une politisation de la justice¹²⁹. Aussi a-t-il rejeté l'al. 1^{bis} sur proposition de la commission¹³⁰. Les opinions dissidentes sont également controversées dans la littérature¹³¹. Il est en outre déjà possible de prendre connaissance des différents avis lors des délibérations publiques (art. 58, al. 1, let. b, LTF). Le Conseil fédéral estime par conséquent que cette modification n'est plus pertinente.

2. *Art. 100, al. 3 et 4, P-LTF (recours contre une décision)*

Le Conseil fédéral renonce à modifier les délais de recours en matière de droits politiques (voir l'art. 101a P-LTF). Aussi les al. 3 et 4 n'ont-ils pas besoin d'être adaptés (voir le point 3 juste au-dessous).

¹²⁵ BO 2019 N 287

¹²⁶ Voir par ex. BSK BGG-BACHER/BELSER (note de bas de page 67, n° 5 *ad art.* 108 et les références citées.

¹²⁷ Une solution pourrait être de remplacer « recours » par « mémoire ».

¹²⁸ Motion 14.3667 « Tribunal fédéral. Dissenting Opinions » du 14 août 2014.

¹²⁹ Voir BO 2019 N 264 ss, par ex. l'intervention Merlini Giovanni.

¹³⁰ BO 2019 N 272

¹³¹ Voir par ex. MIRJAM BALDEGGER, Der wiederkehrende Ruf nach dissenting opinions am Bundesgericht: Wünschbarkeit, Auswirkungen und Ausgestaltung richterlicher Sondervoten in der Schweiz, in: ZBl 118/2017, p. 131 ss et, appelant à la retenue, HELEN KELLER/LAURA ZIMMERMANN, Dissenting Opinions am Bundesgericht – Individuelle Transparenz oder Gefährdung der richterlichen Unabhängigkeit?, in: RDS 2019/138, p. 137 ss.

3. Art. 101a (recours en matière de droits politiques)

L'art. 101a P-LTF prévoyait une modification des délais de recours en matière de droits politiques¹³². Le groupe d'experts et les auteurs de doctrine¹³³ estiment cependant qu'il n'est pas judicieux de soumettre à un délai de 5 jours les recours portant sur la régularité du déroulement des élections et votations cantonales. La durée de la procédure est principalement déterminée par la procédure cantonale et non par le délai de recours au Tribunal fédéral. Il faut en outre tenir compte du fait que les recours en matière de droits politiques sont généralement d'intérêt public. Une éventuelle baisse de la charge de travail du Tribunal fédéral ne saurait donc justifier la réduction de la protection juridictionnelle qu'entraînerait le raccourcissement des délais de recours en la matière. En outre, l'introduction d'une nouvelle catégorie de griefs (régularité du déroulement des élections et votations cantonales) soulèverait de nouvelles questions de délimitation. Le Conseil fédéral est donc parvenu à la conclusion que cette modification n'est plus pertinente.

2.2.5 Bilan

Le Conseil fédéral estime que les *dispositions suivantes du P-LTF dans le projet de 2018* demeurent souhaitables et sont susceptibles de réunir une majorité, même si de légères modifications sont ponctuellement nécessaires: *art. 19, al. 3, 20, al. 2, 23, al. 2^{bis} et 4, 25, al. 2^{bis}, 42, al. 2, 46, al. 2, 60, al. 2^{bis}, 64, al. 4, 65, al. 5 et 6, 78, al. 2, let. a, 79a, 81, al. 1, let. b, ch. 5, et al. 4, 86, al. 2, 87, al. 2, 97, al. 2, 100, al. 2, let. b, c et e, 103, al. 2, let. b, 107, al. 3, 112, al. 2, 127a et 129 P-LTF* (voir la liste des propositions de formulation aux ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** et **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

Il considère, par ailleurs, que les *dispositions suivantes d'autres actes normatifs dans le projet de 2018* demeurent, elles aussi, pertinentes et susceptibles de réunir une majorité, même si de légères modifications sont ponctuellement nécessaires: *art. 47, al. 6, P-LOGA, art. 49, al. 1, let. c, et 2, 63, al. 4^{bis} à 6, 65, al. 4, 78 et 79 P-PA, art. 36 P-LPers, art. 23, 32, al. 1, let. f (qui deviendrait let. k), et 33, let. b, P-LTAF, art. 73, al. 4, P-LOAP, art. 13, al. 3, P-LERI, art. 7, al. 2, P-LGéo, art. 56 P-LIA, art. 28, al. 5, P-LRN, art. 51a, al. 2, P-LCdF et art. 61, let. b^{bis}, P-LPGA* (voir la liste des propositions de formulation aux ch. 4.3.2.2 et 0).

Il est en revanche d'avis que les *art. 60, al. 1^{bis}, 100, al. 3 et 4, et 101a P-LTF* ne sont plus pertinents ni susceptibles de réunir une majorité.

2.3 Propositions de modification en lien avec le régime de compétence résiduelle

2.3.1 Introduction

Dans ce chapitre, nous examinerons les modifications proposées en 2018 qui sont en lien avec la notion de compétence résiduelle du Tribunal fédéral au sens des art. 89a et 89b P-LTF. Dans l'ensemble, le Conseil fédéral estime qu'elles ne sont pas susceptibles de trouver un consensus, parce que, sans la compétence résiduelle, elles n'ont

¹³² FF 2018 4713, 4729 s. et 4753

¹³³ BSK-BGG-STEINMANN/MATTLE (note de bas de page 69), n° 18c ss *ad* art. 100.

plus de sens ou ne forment plus une solution équilibrée. Il serait toutefois envisageable de reprendre certains éléments qui peuvent, au prix de légères transformations, être mis en œuvre indépendamment de cette notion (voir le ch. 2.3.3).

2.3.2 Éléments devenus sans pertinence

Suite à l'abandon du régime de compétence résiduelle (voir le ch. 2.1.2), le Conseil fédéral estime que les dispositions suivantes du projet de 2018 peuvent être laissées de côté.

Nous suivrons ici l'ordre des articles de la *LTF actuelle*. Les numéros d'articles ou de subdivisions d'articles du *projet de LTF* seront indiqués le cas échéant entre parenthèses. Nous rappellerons en conclusion (ch. 2.3.4) les articles du projet qui sont à abandonner.

1. *Art. 89a P-LTF: Recevabilité; art. 89b P-LTF: Définitions*

Ces deux articles fondent le régime de compétence résiduelle, qui a été une des causes principales de l'échec de la révision de 2018 (voir les ch. 2.1.2 ss). Le Conseil fédéral juge que cette notion a fait long feu.

1^{re} conclusion: abandonner les art. 89a et 89b P-LTF.

L'abandon du régime de compétence résiduelle du Tribunal fédéral rend obsolètes les adaptations des renvois aux art. 74, al. 2, let. a (valeur litigieuse minimale), 83, al. 2, 85, al. 2 (valeur litigieuse minimale), 113 (principe) et 117 (procédure de recours).

2^e conclusion: conserver sous leur forme actuelle ces articles (*art. 74, al. 2, let. a, 83, al. 2, 85, al. 2, 113 et 117 LTF*), ainsi que l'*art. 68* actuel de la *loi du 8 octobre 2004 sur la transplantation*¹³⁴.

2. *Art. 83: Exceptions*

Le projet de révision de 2018 prévoyait de nombreuses modifications de la liste des domaines dans lesquels le recours au Tribunal fédéral est irrecevable, qui constitue l'art. 83 LTF. Le but était de simplifier cette liste d'exceptions et de formuler de manière plus générale certaines d'entre elles, toujours en regard de l'instauration de la compétence résiduelle prévue aux art. 89a et 89b P-LTF. En cas d'abandon de ces deux articles (voir les ch. 2.1.2 ss), toutes les corrections prévues ne se justifient plus. Voici celles qui ne sont plus pertinentes ni susceptibles de réunir une majorité de l'avis du Conseil fédéral.

i. *Let. b: décisions relatives à la naturalisation (let. a P-LTF)*

Le fait que les voies de droit diffèrent selon que la décision porte sur une naturalisation (ordinaire [art. 9 ss de la loi du 20 juin 2014 sur la nationalité suisse,

¹³⁴ RS 810.21. L'abandon des art. 89a et 89b P-LTF rend inutile le remplacement de « Tribunal administratif fédéral » par « instance de recours » à l'art. 68 de la loi sur la transplantation. Le recours au Tribunal fédéral restera en tout cas exclu dans ce domaine (art. 83, let. q, ch. 2, LTF; FF 2018 4713, 4765).

LN¹³⁵] ou facilitée [art. 20 ss LN]) ou sur une réintégration (art. 27 ss LN) ne semblait plus justifié au Conseil fédéral. Il a donc proposé de toutes les exclure du recours au Tribunal fédéral, ainsi que les décisions d'annulation de la naturalisation. Les recours restaient cependant possibles en vertu de l'art. 89a P-LTF ou, pour les décisions cantonales, sous forme de recours constitutionnel subsidiaire. Or, sans le régime de compétence résiduelle, il devient difficile de motiver la généralisation de l'exclusion¹³⁶. La protection juridictionnelle serait insuffisante s'il n'était pas du tout possible de faire recours contre les décisions relatives à la naturalisation facilitée ou à la réintégration dans la nationalité.

Conclusion: conserver la let. b actuelle.

ii. *Let. c: décisions en matière de droit des étrangers (let. b P-LTF)*

Le projet de 2018 prévoyait un important remaniement dans le domaine du droit des étrangers. À des fins de simplification, le Conseil fédéral voulait remplacer l'énumération actuelle, qui s'est construite au cours des ans, par un critère simple: une durée de séjour de dix ans. Pour des motifs de cohérence, le recours aurait en outre été recevable contre les décisions portant sur la détention en phase préparatoire, la détention en vue du renvoi ou de l'expulsion ou la détention pour insoumission, attendu que les décisions pénales de mise en détention peuvent toujours être attaquées devant le Tribunal fédéral. Là encore, cette simplification prenait en compte le nouveau système qui garantissait un droit de recours limité¹³⁷. Sans ce dernier, la modification n'est ni pertinente ni apte à réunir une majorité politique. L'exception en matière de droit des étrangers dans le projet de 2018 avait fait l'objet de discussions et donné lieu à plusieurs propositions de minorité au Conseil national¹³⁸.

Conclusion: conserver la let. c actuelle.

iii. *Let. d: décisions en matière d'asile (let. c et art. 84 P-LTF)*

Dans son projet de 2018, le Conseil fédéral réglait les décisions du Tribunal administratif fédéral dans le domaine de l'asile dans un article à part (art. 84 P-LTF) et le soustrayait ainsi au régime de la compétence résiduelle du Tribunal fédéral, bien que le recours restât recevable, comme en droit actuel, en cas de demande d'extradition (art. 84, al. 3, P-LTF). Le Conseil fédéral voulait en effet conserver le système actuel concernant les décisions du Tribunal administratif fédéral. L'art. 83, let. d, en vigueur peut donc être repris dans sa formulation actuelle. En revanche, comme la modification de l'exception relative au droit en matière d'étrangers est abandonnée (voir le point 2 ii juste au-dessus), l'art. 84, al. 2, P-LTF, qui faisait une délimitation entre asile et étrangers, est devenu inutile¹³⁹.

¹³⁵ RS 141.0

¹³⁶ Voir les délibérations du Conseil national et les diverses propositions faites notamment en relation avec la let. c: BO 2019 N 279 s.

¹³⁷ FF 2018 4713, 4721

¹³⁸ BO 2019 N 279 s.

¹³⁹ FF 2018 4713, 4747 s.

Le *complément apporté par le Conseil national*, selon lequel le Tribunal administratif fédéral doit déterminer quand la contestation porte sur une décision juridique de principe¹⁴⁰, n'a plus d'objet en cas d'abandon des art. 89a et 89b P-LTF. Cette possibilité de recours viendrait en outre contrecarrer l'objectif d'accélérer les procédures d'asile.

Pour ce qui est des décisions en matière d'asile des autorités cantonales, le projet de 2018 ouvrait la voie du recours au Tribunal fédéral si la contestation soulevait une question juridique de principe (art. 89a, al. 3, P-LTF). Il renonçait en outre à la distinction entre les autorisations auxquelles le droit fédéral et le droit international donnent ou ne donnent pas droit. S'il n'est plus possible de recourir auprès du Tribunal fédéral malgré l'exception en cas de question juridique de principe, cette distinction doit être préservée¹⁴¹.

Conclusion: conserver la let. d actuelle (ch. 1 et 2).

iv. *Let. e (let. d P-LTF): décisions relatives au refus d'autoriser la poursuite pénale de membres d'autorités ou du personnel de la Confédération*

Le projet de 2018 ne prévoyait pas de modification matérielle; la let. e actuelle était simplement déplacée pour devenir la let. d. Ce déplacement n'a plus de raison d'être.

v. *Let. f (let. e P-LTF): décisions en matière de marchés publics*

Le Conseil fédéral se proposait de simplifier cette exception et d'y inclure toutes les décisions en matière de marchés publics, quelle que soit leur valeur litigieuse. Les cas dans lesquels la contestation porte sur une question juridique de principe auraient été réservés (art. 89a, al. 1, P-LTF). À défaut de cette compétence résiduelle, il n'est plus justifiable de renoncer au critère d'une valeur litigieuse minimale. De plus, la modification accroîtrait la charge de travail du Tribunal fédéral.

Conclusion: conserver la let. f actuelle¹⁴².

vi. *Art. 83, let. f^{bis} et p, ch. 1, LTF et art. 32, al. 1, let. f et h, LTAF: décisions relatives à des mandats de prestations ou à des concessions*

- *Art. 83, let. f^{bis} et p, ch. 1, LTF (let. f P-LTF)*

Le projet de 2018 prévoyait une disposition excluant de manière générale le recours contre les décisions relatives à des mandats de prestations ou à des concessions qui ne peuvent être accordées que sur mise au concours publique. Ces mandats et concessions ont souvent une parenté étroite avec les marchés publics. L'autorité compétente doit choisir parmi plusieurs offres ou demandes celle qui tient le mieux compte des intérêts publics déterminants. Certes, il

¹⁴⁰ BO 2019 N 280 s.

¹⁴¹ FF 2018 4713, 4745

¹⁴² Depuis l'adoption par le Conseil fédéral du projet de révision de 2018, la teneur de la let. f a été légèrement modifiée par l'annexe 7, ch. II 2, de la loi fédérale du 21 juin 2019 sur les marchés publics (RO 2020 641).

y a un certain intérêt à régler rapidement ces litiges, afin que les prestations, destinées au public, puissent être fournies en temps voulu¹⁴³. En même temps, l'accès au juge doit en principe être garanti. L'exclusion du recours doit donc rester régie de manière spécifique dans chaque secteur. De l'avis du Conseil fédéral, une exception générale n'est pas appropriée, *a fortiori* si le Tribunal fédéral n'a pas de compétence résiduelle¹⁴⁴. En outre, l'obligation de mettre au concours publiquement un mandat de prestations ou une concession est un point souvent contesté, si bien que le choix de ce critère à la let. f P-LTF pourrait poser des problèmes.

La simplification opérée à la let. f P-LTF s'accompagnait de la suppression des let. f et h de l'art. 32 LTAF et donc d'une légère ouverture des voies de recours devant le Tribunal administratif fédéral¹⁴⁵. Nous examinerons également ce point dans les paragraphes qui suivent.

Conclusion: conserver les let. f^{bis} et p, ch. 1, actuelles (voir toutefois le ch. 2.3.3.1, point 3 iii).

- *Art. 32, al. 1, let. f et h, LTAF*

Il était prévu, suite à l'adaptation de l'art. 83, let. f^{bis}, LTF (voir juste au-dessus), d'abroger les dispositions fondant l'irrecevabilité du recours devant le Tribunal administratif fédéral contre les décisions relatives à l'octroi ou l'extension de concessions d'infrastructures ferroviaires (let. f) et à l'octroi de concessions pour des maisons de jeu (let. h). L'adaptation de la let. h ayant été mal accueillie, il convient de la revoir. En effet, l'Assemblée fédérale a expressément rejeté, lors des délibérations sur la loi fédérale du 27 septembre 2017 sur les jeux d'argent¹⁴⁶, l'idée avancée par le Conseil fédéral de soumettre l'octroi des concessions des maisons de jeu à un contrôle judiciaire¹⁴⁷.

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, LOGA¹⁴⁸. Comme l'abrogation de ce dernier demeure pertinente (voir le ch. 2.2.2.2, point 2.ii), il n'y a plus de raison de conserver l'exception visée à la let. f. Sa suppression aurait pour conséquence que les décisions du Conseil fédéral relatives aux concessions d'infrastructures ferroviaires pourraient être contestées devant le Tribunal administratif fédéral puis devant le Tribunal fédéral, ce qui représente une amélioration de la protection juridictionnelle. Le Conseil fédéral estime que le respect du droit devrait aussi être susceptible d'être examiné par un organe judiciaire en cas d'octroi de concession. Compte tenu des délibérations parlementaires d'une

¹⁴³ FF 2018 4713, 4723

¹⁴⁴ Il apparaît que le Conseil national voyait lui aussi un besoin de garantir l'accès au juge, car il voulait intégrer ces deux lettres à l'art. 89a, al. 3, et donc les soumettre à la compétence résiduelle du Tribunal fédéral (voir BO 2019 N 282; il faut également considérer les voies de droit prévues dans l'UE concernant l'octroi de concessions, et plus particulièrement la directive 2014/23/UE).

¹⁴⁵ FF 2018 4713, 4759 s.

¹⁴⁶ RS 935.51

¹⁴⁷ Message du 21 octobre 2015 concernant la loi sur les jeux d'argent; FF 2015 7627, 7743, et BO 2016 E 382, notamment l'intervention Martin Schmid, dont il ressort que le Parlement considère les concessions de maison de jeux comme des décisions politiques.

¹⁴⁸ FF 2018 4713, 4759

part sur une exception générale pour les mandats de prestations et les concessions (voir ci-dessus les considérations sur l'art. 83, let. f^{bis} et p, ch. 1, LTF) et d'autre part sur les concessions des maisons de jeu, il est difficile de prévoir si cette extension des voies de droit dans un secteur spécifique peut recueillir ou non une majorité. Malgré cette incertitude, le Conseil fédéral est d'avis que cette proposition de modification est susceptible de trouver un consensus.

Conclusion: abroger la let. f et conserver la let. h de l'art. 32, al. 1, LTAF actuel.

vii. *Let. h (let. h P-LTF): décisions en matière d'assistance administrative internationale*

L'adaptation rédactionnelle de la let. h n'a plus lieu d'être. Sans reprise du régime de compétence résiduelle, il faut conserver la formulation actuelle et l'art. 84a LTF (voir le point 4 ci-dessous).

viii. *Let. m (let. m P-LTF): décisions sur la remise de contributions ou l'octroi d'un sursis de paiement*

L'adaptation rédactionnelle de la let. m n'a plus lieu d'être sans reprise du régime de compétence résiduelle.

ix. *Let. x (let. w P-LTF): décisions relatives à l'octroi de contributions de solidarité au sens de la loi fédérale du 30 septembre 2016 sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981¹⁴⁹*

Dans le projet de 2018, le contenu actuel de la let. x était tout simplement déplacé à la let. w. Comme le transfert de la let. w à la let. o n'est plus de mise, cela n'a plus lieu d'être.

3. *Art. 84 (art. 83, let. h, P-LTF): décisions en matière d'entraide pénale internationale*

Dans le projet de 2018, le contenu de l'art. 84 LTF était intégré à l'art. 83, let. h, P-LTF (l'art. 84 P-LTF réglait les décisions du Tribunal administratif fédéral dans le domaine de l'asile). Avec la notion de compétence résiduelle en toile de fond, il n'en résultait aucune modification matérielle pour le domaine de l'entraide pénale internationale. Sans cette notion, par contre, ce déplacement n'est plus possible (voir les points 2 iii et vi juste au-dessus).

Conclusion: conserver l'art. 84 actuel.

4. *Art. 84a (art. 89, al. 1, P-LTF): Assistance administrative internationale en matière fiscale*

Si l'on abandonne le régime de compétence résiduelle, il n'est plus nécessaire de régler les recours contre les décisions en matière de politique extérieure et de

politique de sécurité dans un article à part (art. 84a P-LTF; voir le point 2 vii juste au-dessus). Il faut cependant conserver l'art. 84a actuel, qui autorise le recours contre les décisions en matière d'assistance administrative internationale lorsqu'une question juridique de principe se pose ou dans les cas particulièrement importants¹⁵⁰.

Conclusion: conserver l'art. 84a actuel.

5. *Art. 91 ss (art. 93a P-LTF): décisions partielles, préjudicielles ou incidentes*

Sans compétence résiduelle du Tribunal fédéral, il n'est plus nécessaire de préciser - comme le faisait l'art. 93a P-LTF – que le critère de la question juridique de principe ou du cas particulièrement important s'applique également aux recours contre des décisions partielles, préjudicielles ou incidentes.

Conclusion: abandonner l'art. 93a P-LTF.

6. *Art. 98 (art. 93b P-LTF): décisions portant sur des mesures provisionnelles (Motifs de recours limités)*

L'art. 93b P-LTF restreignait les recours contre des mesures provisionnelles aux cas dans lesquels la contestation soulève une question juridique de principe ou porte, pour d'autres motifs, sur un cas particulièrement important. Sans compétence résiduelle du Tribunal fédéral, cela n'est plus nécessaire (voir le point 5 juste au-dessus). Cette restriction a d'ailleurs été critiquée dans la doctrine¹⁵¹. Elle allait de pair avec l'abrogation de l'art. 98 LTF, qui limite les recours contre des mesures provisionnelles au grief de violation des droits constitutionnels. Sans l'art. 93b P-LTF, cette abrogation n'a pas de sens: elle étendrait l'accès au Tribunal fédéral et alourdirait sa charge de travail. Il serait en outre incohérent que la juridiction suprême ait un pouvoir d'examen plus étendu que les autorités qui ordonnent les mesures provisionnelles et qui, à cet effet, ne procèdent qu'à un examen sommaire en fait et en droit¹⁵².

Conclusion: conserver l'art. 98 actuel; abandonner l'art. 93b P-LTF.

7. *Art. 106 (art. 106, al. 3, P-LTF): mode d'examen des questions juridiques de principe*

Le projet de 2018 fixait dans un nouvel al. 3 la marche à suivre en cas de recours recevable uniquement parce que la contestation soulève une question juridique de principe, alors que la valeur litigieuse minimale n'est pas atteinte (sans le régime de compétence résiduelle, il s'agit des art. 74, al. 2, let. a, et 85, al. 2, LTF) ou que le domaine est normalement exclu du recours (art. 83, let. f, ch. 1, m, w et x, et 84a LTF). Le Tribunal fédéral aurait dû en premier lieu examiner la question juridique de principe. S'il estimait que le recours était fondé à cet égard – ce qui

¹⁵⁰ Voir FF 2018 4713, 4719 ss.

¹⁵¹ Voir par ex. RAINER J. SCHWEIZER, Reform der Bundesgerichtsbarkeit, in: « Justice – Justiz - Giustizia », 2018/4, n° 14 ss.

¹⁵² Voir BSK-BGG-MARKUS SCHOTT, n° 9 ad art. 98; REGINA KIENER / BERNHARD RÜTSCHKE / MATHIAS KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 3^e éd., Zurich / St-Gall 2021, n° 1562.

aurait impliqué qu'il doit soit statuer, soit renvoyer l'affaire à l'autorité précédente – il devait examiner les autres griefs. Si, par contre, l'appréciation de la question juridique de principe par l'autorité précédente lui semblait correcte, il devait rejeter le recours sans examiner les autres points. Si le Tribunal fédéral était entré en matière sur un recours parce que la contestation portait, pour d'autres motifs, sur un cas particulièrement important, ce mode d'examen matériel ne se serait pas appliqué¹⁵³. Or, sans le régime de compétence résiduelle des art. 89a et 89b P-LTF, cette procédure ne s'appliquerait qu'à un tout petit nombre de recours, qui ne justifie pas qu'on légifère pour fixer la procédure à suivre. Il vaut mieux laisser le Tribunal fédéral libre de développer ou non une pratique en ce sens.

Conclusion: conserver l'art. 106 actuel.

8. *Art. 109 (art. 109, al. 1, P-LTF): Cours statuant à trois juges*

Si l'on abandonne le régime de compétence résiduelle, la référence aux art. 74 et 83 à 85 qui se trouve dans la 1^{re} phrase de l'art. 109, al. 1, LTF n'a plus besoin d'être modifiée. Certes, sur un plan purement rédactionnel, il serait possible de procéder comme dans le projet, dans lequel on avait remplacé les références à des articles par une description textuelle (au lieu d'ajouter les art. 89a, 89b, 93a und 93b)¹⁵⁴; cela ne répond toutefois à aucune nécessité. Le complément – controversé – apporté par le Conseil national à la 2^e phrase se réfère à l'art. 84, al. 3, P-LTF (voir le point 3 ci-dessus). Comme cette dernière disposition ne doit pas être reprise, l'exception proposée n'est plus justifiée.

Conclusion: conserver l'art. 109, al. 1, actuel.

2.3.3 Éléments qui restent pertinents

2.3.3.1 Normes du P-LTF et modifications d'autres actes qui en découlent

Dans les paragraphes qui suivent, nous ferons un tour d'horizon des éléments du projet de 2018 qui demeurent pertinents malgré leur lien avec les art. 89a et 89b P-LTF et qui sont susceptibles de réunir une majorité (voir le ch. 2.1.2). Comme plus haut, nous suivrons l'ordre des dispositions actuelles de la LTF et citerons les références au projet entre parenthèses. La conclusion récapitulera les dispositions du projet de 2018 qui restent pertinentes.

1. *Art. 73 (art. 73 P-LTF): exception dans le domaine de la protection des marques*

L'article actuel déclare irrecevable le recours contre les décisions en matière d'opposition à l'enregistrement d'une marque. Le projet de 2018 prévoyait d'étendre cette exception aux décisions de radiation visées aux art. 35a à 35c de la loi du 28 août 1992 sur la protection des marques¹⁵⁵. On se réfère là à une procédure simplifiée de radiation d'une marque pour défaut d'usage. Comme dans la procédure d'opposition, l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI) statue sur la demande déposée à l'encontre du titulaire de la marque. Dans un cas comme dans l'autre, les parties doivent seulement *rendre vraisemblable* l'usage ou le

¹⁵³ FF 2018 4713, 4754

¹⁵⁴ FF 2018 4713, 4754

¹⁵⁵ RS 232.11

défaut d'usage de la marque ainsi que l'existence de justes motifs: il leur est facile de défendre leurs droits dans l'une et l'autre procédures. Les décisions de l'IPI peuvent être attaquées devant le Tribunal administratif fédéral. Le Conseil fédéral trouve justifié de traiter ces deux procédures de la même manière, étant donné leurs similitudes¹⁵⁶, et d'exclure aussi le recours au Tribunal fédéral contre les décisions de radiation. La 2^e phrase de l'article, qui fait référence à l'art. 89a P-LTF, n'a cependant plus de raison d'être.

Conclusion: il reste pertinent de reprendre l'art. 73 P-LTF sans sa 2^e phrase (qui renvoie à l'art. 89a P-LTF).

2. *Art. 79 (art. 79 P-LTF): exceptions en matière pénale*

Le projet de révision de 2018 prévoyait d'étendre l'irrecevabilité du recours au Tribunal fédéral en matière pénale, sous réserve cependant de la compétence résiduelle prévue à l'art. 89a P-LTF¹⁵⁷.

i. Art. 79 (art. 79, al. 1, let. a, P-LTF): amendes de 500 francs au plus

Le projet de 2018 prévoyait d'exclure les recours au Tribunal fédéral contre les *condamnations* en raison d'une contravention si une amende de 5000 francs au plus ou une réprimande avait été prononcée. Le recours aurait été recevable contre d'autres mesures ou contre des conséquences secondaires du jugement (par ex. des mesures de contrainte ou une confiscation), du moment que d'autres dispositions de la LTF le permettaient. Le Conseil fédéral avait proposé ce montant limite parce qu'il s'agissait aussi de la limite pour inscrire une amende au casier judiciaire¹⁵⁸. Lors des délibérations parlementaires, ce point avait soulevé de vives discussions. En fin de compte, le Conseil national avait ramené le montant limite à 500 francs, car, d'une part, il estimait que cela déchargeait déjà le Tribunal fédéral d'une grande partie des recours (selon les chiffres de 2018¹⁵⁹) et, d'autre part, cela répondait mieux à l'objectif de supprimer les cas d'importance mineure¹⁶⁰. Le Conseil fédéral estime que cette solution de compromis est raisonnable et que la disposition de 2018, ainsi adaptée – soit avec un montant de l'amende de 500 francs au plus – est susceptible de trouver un consensus (voir toutefois le ch. 4.3.3).

ii. Art. 79 (art. 79, al. 1, let. b, P-LTF): décisions des autorités de recours

Le Conseil fédéral voulait que les décisions des autorités cantonales de recours (art. 20 CPP) soient définitives – comme celles de la cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral le sont en vertu de l'art. 79 actuel. Il avait prévu une exception

¹⁵⁶ À ce sujet, voir BSK BGG-KATHRIN KLETT (note de bas de page 67), ad art. 73.

¹⁵⁷ FF 2018 4713, 4743

¹⁵⁸ Art. 3, al. 1, let. c et d, de l'ordonnance du 29 septembre 2006 sur le casier judiciaire (aujourd'hui abrogée)

¹⁵⁹ En 2018, le Tribunal fédéral a traité 112 recours contre des amendes. Dans environ 70 % des cas (81), l'amende faisait moins de 500 francs (voir BO 2019 N 275, intervention Bauer Philippe).

¹⁶⁰ BO 2019 N 272 ss; en particulier l'intervention Bauer Philippe.

pour les mesures de contrainte et quelques autres mesures¹⁶¹. Le Conseil national a complété la liste de ces exceptions, afin de garantir le droit à une assistance judiciaire et à une défense effective¹⁶².

Le Conseil fédéral est d'avis que le système proposé en 2018 avec l'extension des exceptions à l'irrecevabilité du recours, n'est plus pertinent. D'une part, il est devenu trop compliqué; d'autre part, il ne soulagerait sans doute guère le Tribunal fédéral si le recours constitutionnel subsidiaire demeurait de toute façon ouvert contre les décisions des autorités cantonales.

iii. Art. 79 (art. 79, al. 2, P-LTF): réserve en cas de question juridique de principe

Le projet de 2018 réservait la compétence du Tribunal fédéral en cas de contestation soulevant une question juridique de principe ou portant pour d'autres motifs sur un cas particulièrement important. Il serait possible de prévoir en effet une compétence de connaître des recours en matière pénale selon ces critères, comme il en existe déjà aux art. 74, al. 2, let. a, et 83, let. f, m, w et x, LTF, mais cela ne semble pas opportun si l'on considère les réticences du monde politique quant à la notion de compétence résiduelle du Tribunal fédéral. Les décisions des autorités cantonales précédentes, du moins, peuvent être attaquées par la voie du recours constitutionnel subsidiaire (voir le point 4 juste au-dessous).

Conclusion: il reste pertinent de reprendre l'art. 79, al. 1, let. a, P-LTF, avec les adaptations du Conseil national, mais on peut abandonner la let. b et l'al. 2.

3. Art. 83: Exceptions

Le projet de 2018 prévoyait de modifier sur plusieurs points la liste d'exceptions de l'art. 83 LTF. Le Conseil fédéral souhaitait épurer l'énumération des domaines dans lesquels le recours au Tribunal fédéral est irrecevable, avec en arrière-plan le régime de compétence résiduelle des art. 89a et 89b P-LTF. Si l'on abandonne ce dernier (voir les ch. 2.1.2 ss), les simplifications et les généralisations qu'il avait prévues dans certains domaines ne sont plus toutes justifiées. Seuls quelques points conservent leur pertinence:

- i. Art. 83, let. a, LTF, art. 72, let. a, PA et art. 32, al. 1, let. a, LTAF: décisions en matière de politique extérieure et de politique de sécurité*
- *Art. 83, let. a: (art. 84a P-LTF)*

Dans le projet de 2018, l'exception prévue à l'art. 83, let. a, LTF était transférée dans un nouvel art. 84a P-LTF, car il n'était pas justifié de faire une réserve en faveur des cas particulièrement importants. Les décisions rendues dans ce domaine ne sont pas considérées comme susceptibles d'être portées devant un tribunal, sauf si le droit international confère un droit à ce que la cause soit jugée. Si l'on renonce à la compétence résiduelle, il n'est plus utile de déplacer cette disposition.

¹⁶¹ FF 2018 4713, 4743

¹⁶² BO 2019 N 272 ss; en particulier l'intervention Marti Min Li.

Le Conseil fédéral préconise cependant de reprendre la formulation plus précise de l'art. 84a P-LTF, qui reflète mieux la jurisprudence constante du Tribunal fédéral¹⁶³ et la conception initiale de la norme, exposée dans le message de 2001 sur la LTF¹⁶⁴. L'art. 83, let. a, LTF énoncerait alors explicitement que la décision doit reposer de manière prépondérante sur des considérations politiques¹⁶⁵.

Conclusion: de l'avis du Conseil fédéral, il est pertinent de reprendre la formulation de l'art. 84a P-LTF dans la let. a actuelle (« décisions en matière de politique extérieure et de politique de sécurité »).

Art. 72, let. a, PA et art. 32, al. 1, let. a, LTAF

Si l'art. 83, let. a, LTF est précisé sur le plan rédactionnel comme nous le proposons ci-dessus, l'art. 72, let. a, PA, qui ouvre la voie du recours devant le Conseil fédéral¹⁶⁶, et l'art. 32, al. 1, let. a, LTAF, qui exclut le recours devant le Tribunal administratif fédéral¹⁶⁷, doivent être reformulés en conséquence.

Conclusion: adapter l'art. 72, let. a, PA et l'art. 32, al. 1, let. a, LTAF à la nouvelle formulation de l'art. 83, let. a, LTF.

ii. Let. o: décisions concernant la réception par type de véhicules

En 2018, le Conseil fédéral avait prévu de supprimer l'exclusion du recours contre les décisions en matière de circulation routière qui concernent la réception par type de véhicules, car les recours sont très rares bien que les réceptions par type soient de plusieurs milliers par an. Conserver cette voie de recours n'a guère d'intérêt, même si elle ne représente pas une grosse charge de travail pour le Tribunal fédéral. Le Conseil fédéral est d'avis de reprendre cette modification. Sous l'angle de la légistique, il n'y a par contre pas lieu de déplacer à cet endroit le contenu de la let. w comme le faisait le projet de 2018¹⁶⁸.

Conclusion: il reste pertinent d'abroger la let. o.

iii. Let. p (let. p P-LTF): décisions concernant les litiges en matière d'interconnexion

Le projet de 2018 prévoyait de ne plus exclure de l'accès au Tribunal fédéral les décisions visées au ch. 1 et 3 de la disposition actuelle. Le contenu du ch. 1 (concessions) était couvert par la let. f du projet (let. f^{bis} actuelle; voir le ch. 2.3.2 point 2 vi). Le ch. 3 (litiges sur l'accès aux cases postales et sur la mise à disposition de données d'adresse) aurait été supprimé. En effet, les différends liés à l'obligation, pour les propriétaires ou les exploitants d'installations d'infras-

¹⁶³ ATF 142 II 313, c. 4.3; 137 I 371, c. 1.2; 132 II 342, c. 1; voir aussi FF 2018 4713, 4748, note de bas de page 95.

¹⁶⁴ Message du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, FF 2001 4000, 4184 s.

¹⁶⁵ Voir FF 2018 4713, 4748

¹⁶⁶ FF 2018 4713, 4758

¹⁶⁷ FF 2018 4713, 4759

¹⁶⁸ FF 2018 4713, 4746

structures, de laisser d'autres fournisseurs utiliser leurs installations, à certaines conditions, peuvent le plus souvent être portés devant le Tribunal fédéral. C'est le cas lorsqu'il s'agit des réseaux d'approvisionnement en électricité¹⁶⁹, des infrastructures ferroviaires¹⁷⁰, des installations de transport par conduites¹⁷¹ et des services de diffusion des programmes de radio et de télévision^{172,173}. La suppression du ch. 3 visait à simplifier et unifier les voies de droit. Elle reste pertinente.

Pour ce qui est du ch. 2 (accès des concurrents aux services de télécommunication, autrement dit litiges en matière d'interconnexion), le Conseil fédéral souhaitait que le recours reste irrecevable, afin que les petits fournisseurs, notamment, ne soient pas outre mesure entravés dans la planification des affaires et le calcul des coûts¹⁷⁴. Le Conseil national ne l'a pas suivi sur ce point; il voulait étendre la protection juridictionnelle dans ce domaine, ce qui l'a amené à supprimer l'al. 4 de l'art. 89a P-LTF: un litige en matière d'interconnexion aurait pu faire l'objet d'un recours au Tribunal fédéral si la contestation avait porté sur une question juridique de principe¹⁷⁵.

Le Conseil fédéral maintient que la modification de la let. p, ch. 2 et 3, proposée en 2018 reste pertinente, bien qu'elle ne diminue guère la charge de travail du Tribunal fédéral.

Conclusion: il reste pertinent d'abroger la let. p, ch. 3, LTF, tout en conservant le ch. 2 actuel sur les litiges en matière d'interconnexion (pour le ch. 1, qu'il convient également de conserver, voir le ch. 2.3.2 point 2 vi).

iv. Let. r (let. r P-LTF): décisions en matière d'assurance-maladie

L'exception concernant l'assurance-maladie devait être adaptée sur le plan rédactionnel suite à l'abrogation de l'art. 34 LTAF et autres modifications de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal)^{176,177}. Cette adaptation formelle reste indispensable. Le Conseil fédéral préconise cependant de remplacer l'énumération de la let. r P-LTF par un renvoi à l'art. 53, al. 1, LAMAL, afin que les deux lois restent coordonnées à l'avenir. Le contenu de l'exception ne serait pas modifié¹⁷⁸.

Conclusion: reformuler la let. r ainsi: « les décisions en matière d'assurance-maladie qui ont été rendues par le Tribunal administratif fédéral sur la base de l'art. 53, al. 1, de la loi du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie ».

v. Let. s (let. s P-LTF) et u (let. u P-LTF): adaptations rédactionnelles

¹⁶⁹ Voir l'art. 22, al. 2, let. a, de la loi du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité (LApEl; RS 734.7).

¹⁷⁰ Voir les art. 9 et 40a^{bis} de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF; RS 742.101).

¹⁷¹ Voir l'art. 13, al. 2, de la loi du 4 octobre 1963 sur les installations de transport par conduites (LITC; RS 746.1).

¹⁷² Voir les art. 51, al. 2, et 59 ss de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV; RS 784.40).

¹⁷³ FF 2018 4713, 4746 s.

¹⁷⁴ FF 2018 4713, 4750

¹⁷⁵ BO 2019 N 282 ss, rejet de la proposition Grossen Jürg.

¹⁷⁶ RS 832.1

¹⁷⁷ FF 2018 4713, 4747

¹⁷⁸ Voir dans le Recueil systématique la note de bas de page 72 à l'art. 83, let. r, LTF.

Les modifications rédactionnelles des let. s et u restent pertinentes et devraient être reprises, de l'avis du Conseil fédéral.

Conclusion: de l'avis du Conseil fédéral, il reste pertinent d'adapter les let. s et u P-LTF.

4. Art. 114 (art. 114 P-LTF): autorités précédentes

Dans le projet de 2018, le Conseil fédéral proposait de compléter le renvoi interne inscrit à l'art. 114 par la mention de l'art. 80, concernant les autorités précédentes en matière pénale. Cette adaptation reste pertinente si l'on reprend la modification de l'art. 79 (voir le point 2 juste au-dessus)¹⁷⁹.

Conclusion: de l'avis du Conseil fédéral, il reste pertinent d'adapter le renvoi interne de l'art. 114 P-LTF si l'on reprend l'art. 79 P-LTF.

2.3.3.2 Modifications d'autres actes qui ne découlent de la modification de la LTF

Le projet de 2018 ne prévoyait qu'une modification d'un autre acte qui ne touchait pas la LTF: l'art. 32, al. 1, let. h, P-LTAF, qui déclarait irrecevables les recours contre l'approbation d'actes normatifs et de tarifs de droit public. Ces actes ne sont pas des décisions, mais il régnait une certaine incertitude dans la pratique quant à la possibilité de les porter devant une instance supérieure. Le recours ne devait être possible que si une loi spéciale le prévoyait (par ex. l'art. 53 LAMal ou l'art. 74 de la loi du 9 octobre 1992 sur le droit d'auteur¹⁸⁰). Cette précision reste utile.

La let. h actuelle n'étant pas abrogée, il serait possible d'inscrire cette disposition à la let. f, si celle-ci est supprimée (voir le ch. 2.3.2 point 2 vi). On peut aussi l'ajouter à la fin de l'énumération (ce qui en ferait à l'heure actuelle la let. l).

2.3.4 Bilan

En bref, le Conseil fédéral estime que les éléments suivants du projet de 2018 conservent leur pertinence et sont aptes à réunir une majorité: les art. 73, 79, al. 1, let. a, 83, let. o, p, r, s et u, 84a et 114 P-LTF; l'art. 72, let. a, P-PA; l'art. 32, al. 1, let. a, f et l, P-LTAF (voir les listes de propositions rédigées aux ch. 4.3.2 et 0).

D'autres éléments du projet de 2018, qui ont un lien étroit avec la notion de compétence résiduelle, ne sont à son avis plus pertinents et ne sont pas susceptibles de réunir une majorité. Il convient de renoncer aux modifications suivantes:

Articles du P-LTF	Contenu de la modification
89a	Recevabilité du recours fondée sur le critère d'une question juridique de principe ou d'un cas particulièrement important

¹⁷⁹ En droit actuel, le recours constitutionnel subsidiaire ne s'applique pas en matière pénale; voir à ce sujet les arrêts du Tribunal fédéral 6B_945/2013 du 23 mai 2014, c. 2, et 6B_38/2007 du 23 août 2007, c. 3.

¹⁸⁰ RS 231.1

89b	<i>Définition des termes « question juridique de principe » et « cas particulièrement important »</i>
74, al. 2, let. a 83, al. 2 85, al. 2 113 et 117	<i>Renvois, devenus sans objet</i>
79, al. 1, let. b	<i>Restriction de la recevabilité du recours contre les décisions des autorités cantonales</i>
79, al. 2	<i>Nouvelle réserve en faveur des questions juridiques de principe</i>
83, let. a (= b actuelle) let. b (= c actuelle) let. c (= d actuelle) let. d (= e actuelle) let. e (= f actuelle) let. f (= f ^{bis} et p, ch. 1 actuels) let. h Let. m let. w (= x actuelle)	<i>Modification de l'exception en matière de naturalisation</i>
	<i>Modification de l'exception en matière de droit des étrangers</i>
	<i>Restriction de l'exception en matière d'asile aux décisions des autorités cantonales, découlant de la modification de l'art. 84 P-LTF (voir ci-dessous)</i>
	<i>Déplacement du contenu de la let. e</i>
	<i>Extension de l'exception en matière de marchés publics</i>
	<i>Exception en matière de mandats de prestations et de concessions formulée de manière générale, en lien avec la suppression de l'exception visée à l'art. 32, al. 1, let. h, LTAF (voir ci-dessous)</i>
	<i>Réunion dans une même lettre de l'entraide pénale internationale et de l'assistance administrative internationale, en lien avec l'abandon de l'art. 84a P-LTF (voir ci-dessous)</i>
	<i>Adaptation rédactionnelle de l'exception en matière de remise de contributions et d'octroi de sursis de paiement</i>
84	<i>Création d'un article à part concernant les décisions du Tribunal administratif fédéral en matière d'asile</i>
84a	<i>Création d'un article à part concernant les décisions en matière de politique extérieure et de politique de sécurité</i>
93a	<i>Restriction de la recevabilité des recours contre une décision partielle, préjudicielle ou incidente aux seuls critères d'une décision juridique de principe ou d'un cas particulièrement important</i>
93b	<i>Restriction de la recevabilité des recours contre une décision portant sur une mesure provisionnelle aux seuls critères d'une décision juridique de principe ou d'un cas particulièrement important</i>
98	<i>Abrogation de l'article sur les mesures provisionnelles</i>

106, al. 3	<i>Règlementation de la marche à suivre pour examiner une question juridique de principe</i>
109	<i>Remplacement des renvois internes par une description textuelle</i>
Loi sur la transplantation (projet)	
68	<i>Remplacement du terme « Tribunal administratif fédéral » par « instance de recours »</i>
P-LTAF	
Art. 32, let. h	<i>Suppression de l'exception en matière de concessions de maisons de jeu</i>

3 Autres solutions étudiées

3.1 Contexte

Au cours des travaux d'élaboration du présent rapport, l'OFJ s'est penché sur d'autres idées de remaniement des voies de recours au Tribunal fédéral, qui n'avaient pas été incluses dans le projet de 2018. Voici un bref exposé des solutions étudiées.

3.2 Propositions du groupe d'experts

Le groupe d'experts s'est penché sur l'idée de créer une voie de recours couvrant tout le domaine du droit public tout en *supprimant le recours constitutionnel subsidiaire et en créant une sorte de « recours CEDH »*. Cette option s'accompagnait d'une forte réduction de la liste d'exceptions de l'art. 83 LTF. Afin d'éviter que les décisions des autorités de recours cantonales exclues de l'accès au Tribunal fédéral ne soient attaquées directement devant la Cour européenne des droits de l'homme, le recours au Tribunal fédéral devait rester recevable en cas de violation des droits de procédure garantis par la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)¹⁸¹.

Ce système éviterait certes nombre de recours pour arbitraire dépourvus de chances de succès, mais il accroîtrait en fin de compte la charge de travail du Tribunal fédéral. Définir les exceptions restantes et trouver un consensus politique à ce sujet serait en outre une tâche difficile. De plus, afin d'éviter les recours à la CEDH, il serait possible que le droit fédéral doive fixer de nouvelles prescriptions sur l'organisation judiciaire des cantons. Si cette approche ne manque pas d'aspects intéressants, le groupe d'experts l'a néanmoins rejetée: d'une part, elle implique l'abandon du recours constitutionnel subsidiaire, d'autre part, elle est limitée au droit public et n'offre pas de solution globale pour les autres domaines du droit.

Le groupe d'experts a également discuté de la possibilité d'instaurer une *valeur litigieuse minimale pour les recours de droit public*. Cette mesure pourrait décharger le Tribunal fédéral d'affaires mineures, mais ces recours n'ont souvent pas d'aspects patrimoniaux. Quantifier l'objet des litiges pourrait s'avérer encore plus compliqué qu'en droit civil. La LTF fixe déjà une valeur litigieuse minimale pour certains recours de

droit public (voir l'art. 85 LTF). Le groupe d'experts a examiné l'idée de subordonner le recours au Tribunal fédéral dans le domaine de la remise d'impôt à la valeur litigieuse ou au montant de la remise demandée¹⁸². Mais il a aussi estimé que cette approche n'était pas appropriée.

3.3 Restriction du recours constitutionnel subsidiaire (notamment dans le domaine de la LP)

L'OFJ a examiné si le recours constitutionnel subsidiaire pouvait être adapté et restreint dans divers domaines du droit, sans qu'on le remette entièrement en question, qu'on touche à son essence ou qu'on réduise la protection juridictionnelle concernant les litiges de droit matériel. Selon les chiffres fournis par le Tribunal fédéral, la moitié des quelque 390 recours constitutionnels subsidiaires concernaient des décisions en matière de mainlevée au sens de la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP)^{183,184}. Il apparaît que ces recours sont le plus souvent écrits par des non-juristes; ils sont longs et détaillés, dépourvus de chances de succès ou voués à donner lieu à une décision de non-entrée en matière¹⁸⁵.

Par ailleurs, il est toujours possible de soumettre le litige à un examen matériel par le juge, à plusieurs stades de la procédure:

Exemple: lorsque le recours constitutionnel subsidiaire est irrecevable contre une *décision provisoire de mainlevée*, la protection du justiciable reste garantie: il lui reste loisible de faire valoir ses prétentions à l'échelon cantonal¹⁸⁶; il peut en outre faire examiner toutes ses prétentions matérielles dans la procédure civile ordinaire, jusque devant le Tribunal fédéral. Le créancier a toujours le droit, parallèlement, d'intenter une action en reconnaissance, soit l'action ordinaire en matière civile (art. 79 LP); il a accès, par cette voie de droit, au Tribunal fédéral en dernière instance, par la voie du recours constitutionnel subsidiaire. Le débiteur, quant à lui, peut s'opposer à une décision de mainlevée positive devant la juridiction civile cantonale¹⁸⁷, par la voie d'une action en libération de dette (art. 83, al. 2 ss, LP), puis porter la décision cantonale de dernière instance devant le Tribunal fédéral sous la forme d'un recours constitutionnel subsidiaire, en invoquant la violation de droits constitutionnels (arbitraire). De plus, la mainlevée provisoire sert principalement à attribuer les rôles de défendeur et de demandeur aux parties¹⁸⁸.

L'OFJ a examiné s'il était possible d'exclure le recours constitutionnel subsidiaire dans les *domaines suivants de la LP*: (i.) mainlevée provisoire et définitive, (ii.) annulation ou

¹⁸² Message du 23 octobre 2013 concernant la loi sur la remise de l'impôt, FF 2013 7549, ch. 1.3.3.

¹⁸³ RS 281.1

¹⁸⁴ Il s'agit de décisions liées à la LP qui ne peuvent faire l'objet d'aucun recours selon l'art. 74 LTF: la valeur litigieuse n'atteint pas 30 000 francs (al. 1), la contestation ne soulève pas une question juridique de principe et le recours unifié en matière civile n'est pas recevable pour une autre raison (notamment selon les let. a, c et d de l'al. 2). Selon des renseignements donnés par le Tribunal fédéral le 3 mars 2023, ce dernier a traité ces trois dernières années 1161 recours constitutionnels subsidiaires, dont 631 dans le domaine de la LP: en 2020, un total de 503, dont 422 en matière civile et parmi ceux-ci 282 dans le domaine de la LP; en 2021, un total de 413, dont 347 en matière civile et 197 concernant la LP; en 2022, au total 316, dont 267 en matière civile et 152 concernant la LP; voir aussi notamment GIOVANNI BIAGGINI, Streitpunkt Verfassungsbeschwerde: Versachlichung tut Not!, ZBI 2019, p. 293.

¹⁸⁵ Selon des renseignements donnés par le Tribunal fédéral le 3 mars 2023, sur 142 recours constitutionnels subsidiaires du domaine de la LP intentés en 2022, les parties s'étaient fait représenter par un avocat dans 7 cas seulement.

¹⁸⁶ À l'échelon cantonal, la décision du juge de la mainlevée peut faire l'objet d'un recours au sens des art. 319 ss CPC (art. 319, let. a, CPC en relation avec l'art. 309, let. b, ch. 3, CPC).

¹⁸⁷ En cas de valeur litigieuse d'au moins 10 000 francs, voir l'*appel* au sens des art. 308 ss CPC (art. 308, al. 2, CPC), ou encore le *recours* au sens des art. 319 ss CPC (art. 319, let. a, en relation avec l'art. 308, al. 1, CPC).

¹⁸⁸ Voir par ex. l'arrêt 5A_552/2021 du 5 janvier 2022, c. 2.3.

suspension de la poursuite¹⁸⁹, (iii.) demande de séquestre et opposition au séquestre¹⁹⁰, (iv.) révocation de la suspension des poursuites¹⁹¹, (v.) approbation ou rejet de l'opposition tardive¹⁹², (vi.) approbation ou rejet de l'opposition dans la poursuite pour effets de change¹⁹³, (vii.) autres décisions de la compétence du juge de la faillite ou du concordat¹⁹⁴. Outre la LP, l'OFJ et le groupe d'experts ont aussi discuté de restrictions dans le domaine des impôts¹⁹⁵, du droit pénal¹⁹⁶, des mesures provisionnelles¹⁹⁷ et des décisions du tribunal de l'exécution^{198,199}.

Il est ressorti de ces discussions que les restrictions examinées dans le domaine de la LP seraient de nature à corriger les déséquilibres et les excès de la charge de travail du Tribunal fédéral dans le domaine du recours constitutionnel subsidiaire. S'il est vrai que toute adaptation de cette institution touche la protection juridictionnelle, ces atteintes, minimales, sont négligeables vu le caractère des procédures touchées. Dans tous les cas évoqués plus haut, un recours est possible à divers stades de la procédure. Il convient de faire les distinctions suivantes, en fonction du nombre de cas, c'est-à-dire des allègements attendus:

- Si le recours constitutionnel subsidiaire était irrecevable contre les décisions de mainlevée provisoires et définitives, ce seraient environ 200 recours en moins par an, ce qui représente un allègement considérable.
- La situation est comparable pour d'autres décisions relevant du *droit de l'exécution* – par exemple sur le modèle de l'art. 309 CPC, qui exclut l'appel en ce cas²⁰⁰. La charge du Tribunal fédéral ne diminuerait cependant guère. Il en va de même des décisions concernant le *sursis et la remise de contributions*²⁰¹.

¹⁸⁹ Voir l'art. 85 LP.

¹⁹⁰ Voir les art. 271, 274 et 278 LP.

¹⁹¹ Voir les art. 57d et 56, ch. 3, LP.

¹⁹² Voir l'art. 77 LP.

¹⁹³ Voir les art. 185 ss LP.

¹⁹⁴ Voir par ex. les décisions concernant l'ouverture de la faillite (art. 171 LP), la révocation de la faillite (art. 195 s. LP) et la suspension de la faillite faute d'actif (art. 230 LP). N'étant pas soumises à une valeur litigieuse minimale (art. 74, al. 2, let. b, LTF), elles n'entrent pas dans le champ d'application du recours constitutionnel subsidiaire.

¹⁹⁵ L'examen a porté sur les décisions de sursis et de remise de contributions. En effet, elles sont toujours précédées d'une procédure de taxation, lors de laquelle toutes les voies de droit sont ouvertes jusqu'au Tribunal fédéral. Et par ailleurs, il n'existe en général pas de droit à la remise d'une contribution due.

¹⁹⁶ Le recours constitutionnel subsidiaire ne s'applique actuellement pas en matière pénale.

¹⁹⁷ Les mesures provisionnelles peuvent généralement être examinées par une deuxième instance, mais le domaine d'application est très vaste, et nullement limité à des questions pécuniaires comme c'est le cas avec la LP. Le besoin de protection juridictionnelle est donc plus grand.

¹⁹⁸ Normalement, la procédure d'exécution repose sur une procédure de reconnaissance. Le recours constitutionnel subsidiaire est toutefois très rare en ce domaine.

¹⁹⁹ L'OFJ et le groupe d'experts ont abordé deux autres questions. Premièrement, dans le contexte de l'étude FLORIAN GEERING, Do you Need a Lawyer?, in: « Justice - Justiz - Giustizia » 2021/4, ils ont brièvement évoqué l'effet potentiel, sur la charge de travail du Tribunal fédéral, d'une obligation de se faire représenter pour déposer un recours constitutionnel subsidiaire. Deuxièmement, ils se sont demandé si le nombre de recours en matière pénale diminuerait si l'on abrogeait ou si l'on restreignait le principe *reformatio in pejus* (voir l'art. 391, al. 2, 1^{re} phrase, CPP).

²⁰⁰ Le CPC exclut l'appel dans le domaine de la LP parce que les cas concernés demandent à être liquidés rapidement et qu'ils aboutissent déjà à une décision exécutoire ou qu'une telle décision a déjà été rendue. Une voie de recours avec pouvoir d'examen complet n'est par conséquent pas nécessaire (message du 28 juin 2006 relatif au code de procédure civile suisse, FF 2006 6841, 6978), et l'on ne risque pas non plus une atteinte à la protection juridictionnelle. L'impact sur la charge de travail du Tribunal fédéral serait cependant insignifiant. Étant donné le nombre de motifs d'exclusion possibles du recours en droit civil, il y aurait un risque – du moins juste après l'entrée en vigueur de la nouvelle règle – que davantage de recourants invoquent une question juridique de principe pour pouvoir soumettre leur cas au Tribunal fédéral en dépit de la valeur litigieuse minimale de 30 000 francs, par la voie du recours ordinaire en matière civile (voir l'art. 74 LTF).

²⁰¹ Voir par ex. l'art. 167 LIFD.

Pour que ces allègements déploient leurs effets dans la mesure espérée, il faudrait cependant que les parties concernées ne déposent pas à la place un recours ordinaire en invoquant une question juridique de principe. Ce type de recours est aussi coûteux en temps pour le Tribunal fédéral que le recours constitutionnel subsidiaire. Exclure le recours contre la mainlevée définitive (et, dans une moindre mesure, contre la mainlevée provisoire) pourrait donc être considéré comme pertinent, mais il est difficile d'en estimer les effets. Les *autres solutions* sont convaincantes sur le plan juridique, mais elles n'auraient guère d'impact en termes de nombre de cas. Elles ne sont donc pas pertinentes au regard de l'objectif d'allègement des tâches du Tribunal fédéral.

À l'inverse, les restrictions examinées en matière de mesures provisionnelles se sont avérées peu convaincantes du point de vue de la restriction de la protection juridictionnelle, sans compter que toute nouvelle exception risque d'accroître la résistance contre une proposition de réforme.

Au vu de ce qui précède et du texte du postulat, le Conseil fédéral est d'avis qu'il n'y a pas lieu de poursuivre l'idée d'une restriction du recours constitutionnel subsidiaire dans le domaine de la LP.

4 Conclusions

4.1 Remarque préalable

Les problèmes résiduels que l'évaluation de l'organisation judiciaire fédérale réalisée entre 2008 et 2013 a mis en évidence, à savoir des lacunes en matière de protection juridictionnelle et un certain déséquilibre de la charge de travail du Tribunal fédéral, sont toujours d'actualité (voir les ch. 1.2.2 ss). Le projet de révision de 2018, qui avait pour but de remédier à cette situation, a échoué, notamment en raison d'un désaccord concernant le recours constitutionnel subsidiaire. Il contenait néanmoins des propositions de modification pertinentes et susceptibles de réunir une majorité, que nous sommes attachés à passer en revue dans le présent rapport (voir le ch. 2). Dans cette quatrième et dernière partie, nous dresserons un bilan et en dégagerons des pistes d'action futures.

À cet égard, il est à noter que le droit judiciaire fédéral est un domaine dynamique et que plusieurs affaires en cours vont entraîner des modifications de la LTF (voir le ch. 1.4).

4.2 Examen des propositions de 2018 (« grande révision de la LTF »)

L'examen du projet de 2018 a révélé que, même s'il pouvait faire l'objet d'adaptations, le *régime de compétence résiduelle des art. 89a et 89b* devait être abandonné. Constituant un des éléments clés de ce projet, il s'est heurté à une opposition au Parlement, en raison notamment de la controverse suscitée par le recours constitutionnel subsidiaire. Les différentes solutions envisagées ne permettent pas de sortir du dilemme entre affaiblissement de la protection juridictionnelle et surcharge du Tribunal fédéral qui en découle (voir les ch. 2.1.3 ss). Si l'on abandonne le régime de compétence résiduelle, les modifications en lien avec cette proposition n'entrent plus en ligne de compte pour une future révision (voir la liste des éléments concernés au ch. 2.3.4.2). Le Conseil fédéral estime par ailleurs que trois propositions de modification de la

LTF, qui ne reposent pourtant pas sur la notion de compétence résiduelle, ne sont plus pertinentes ni susceptibles de réunir une majorité (elles concernent l'art. 60, al. 1^{bis}, P-LTF sur les opinions dissidentes et les art. 100, al. 3 et 4, et 101a P-LTF sur les délais de recours en matière de droits politiques, voir le ch. 2.2.4).

Le Conseil fédéral considère, en revanche, que 21 propositions de modification concernant la LTF et 15 propositions concernant d'autres actes normatifs qui ne sont pas en lien avec le régime de compétence résiduelle restent pertinentes et susceptibles de réunir une majorité. Dans certains cas, une légère adaptation se révèle nécessaire (voir la liste des éléments concernés au ch. 2.2.5). En outre, le Conseil fédéral a examiné dans le présent rapport quatre modifications qui ne figuraient pas dans son projet de 2018: deux avaient été introduites par le Conseil national (art. 87, al. 2, P-LTF et art. 79 P-PA), une a été demandée par des motions déposées par la suite (art. 73, al. 4, P-LOAP)²⁰² et une autre a été élaborée par le groupe d'experts (art. 103, al. 2, let. b, P-LTF). Toutes ont toutefois un lien avec le projet de 2018, raison pour laquelle le Conseil fédéral les a prises en compte.

Le Conseil fédéral estime par ailleurs que neuf autres propositions de modification concernant la LTF et quatre propositions concernant d'autres actes législatifs demeurent valables malgré leur lien avec les art. 89a et 89b (voir la liste au ch. 2.3.4).

4.3 Suite des travaux

4.3.1 Contexte

L'examen de ces propositions permet de dégager plusieurs pistes d'action. Les nombreux éléments qui, de l'avis du groupe d'experts, conservent leur pertinence mettent en évidence le fait qu'il demeure nécessaire de prendre des mesures. Ils contribueront à améliorer la situation juridique. Ils n'auront toutefois pas d'impact fondamental sur la charge de travail du Tribunal fédéral ni sur la protection juridictionnelle. Il convient d'examiner les trois options suivantes pour la suite des travaux:

- « *Intégration de modifications à l'occasion d'autres projets* » (option 1): le Conseil fédéral attend les délibérations parlementaires sur le présent rapport et un éventuel mandat. Cependant, à l'occasion d'autres projets de révision de l'organisation judiciaire fédérale, il y intègre les éléments qui s'y prêtent. Cette approche mesurée ne garantit toutefois pas que tous les éléments susceptibles de trouver un consensus seront mis en œuvre dans un délai raisonnable, voire qu'ils ne le seront jamais. Il pourrait par exemple être difficile de trouver un autre projet qui se prête à l'intégration des modifications portant sur l'organisation des tribunaux. Par ailleurs, le fait que la responsabilité des différents projets incombe à plusieurs départements, par exemple. Cela pourrait poser des problèmes de coordination. C'est pourquoi le Conseil fédéral préférerait mettre en œuvre le plus rapidement possible au moins les modifications techniques dans un projet spécifique (option 2; voir le ch. 4.3.2).

²⁰² Voir les ch. 1.4.7 et 2.2.2.1, point 6 i.

- « *Projet contenant les éléments restés pertinents et susceptibles de réunir une majorité: petite révision de la LTF* » (option 2): le Conseil fédéral charge le DFJP d'élaborer un projet destiné à la consultation, contenant les modifications judiciaires (voir le ch. 4.3.2 [liste aux ch. 0 s.]).
- « *Réforme plus ambitieuse* » (option 3): le Conseil fédéral prépare un projet plus ambitieux, qui comprend, outre les modifications techniques prévues dans l'option 2, des modifications qui permettraient d'alléger quelque peu la charge de travail du Tribunal fédéral, mais auraient aussi pour effet, dans la plupart des cas, de réduire la protection juridictionnelle ou, à l'inverse, qui permettraient d'améliorer cette dernière mais entraîneraient une charge de travail supplémentaire pour la juridiction suprême. Les modifications en question sont diversement appréciées par les membres du groupe d'experts et doivent être considérées comme politiquement controversées. Leur intégration dans le projet pourrait par conséquent retarder la mise en œuvre de modifications judiciaires qui ne posent aucun problème.

4.3.2 Option « petite révision de la LTF »

Le Conseil fédéral est favorable à une mise en œuvre de l'option 2 (voir le ch. 4.3.1). L'examen du projet de 2018 auquel nous nous sommes livrés dans le présent rapport a révélé qu'un grand nombre de modifications proposées jusqu'à présent demeurent pertinentes et susceptibles de réunir une majorité (voir la liste aux ch. 0 s.). Consistant à adapter le texte sur le plan rédactionnel (par ex. art. 42, al. 2), à apporter de petites précisions, à uniformiser la pratique ou à codifier la jurisprudence (par ex. art. 78, al. 2, let. a, prétentions civiles formulées par adhésion à la procédure pénale), elles visent, pour beaucoup, à améliorer la situation et la sécurité juridiques. Elles concernent, outre l'*organisation des tribunaux* (par ex. durée de la présidence des cours ou commission interne de recours), des aspects particuliers de la *procédure devant le Tribunal fédéral* (par ex. prescription de la prétention au remboursement de l'assistance judiciaire ou application de la procédure à juge unique), qu'elle ne change toutefois pas fondamentalement.

Le Conseil fédéral est d'avis que ces modifications mineures, qui contiennent des éléments peu controversés d'un point de vue politique et qui permettraient d'améliorer la situation juridique, doivent être mises en œuvre le plus rapidement possible. Il chargera donc le DFJP d'élaborer rapidement un avant-projet. Cet avant-projet n'aura pas les mêmes objectifs que le projet de 2018 puisqu'il aura surtout pour but d'améliorer la situation et la sécurité juridiques sur le plan technique. Les éléments qui visaient principalement à accroître la protection juridictionnelle ou à alléger la charge de travail du Tribunal fédéral et qui sont controversés d'un point de vue politique ne seront pas repris.

4.3.2.1 Liste des modifications de la LTF

Article du P-LTF <i>Description</i>	Modification
19, al. 3 <i>Durée de la présidence des cours</i>	³ Le président peut être réélu deux fois; les périodes de fonction inférieures à deux ans ne comptent pas.
20, al. 2 (2^e phrase) <i>Suppression de l'exception à la composition à cinq juges</i>	Abrogée
23, al. 2^{bis} al. 4 <i>Droit d'une minorité de juges de demander l'accord des cours intéressées réunies en cas de changement de jurisprudence et de précédents</i>	^{2bis} Une minorité de deux juges au moins d'une cour peut exiger qu'une question soit tranchée par les cours intéressées réunies. ⁴ Le Tribunal fédéral fixe la procédure dans un règlement.
25, al. 2^{bis} <i>Commission de recours interne du Tribunal fédéral</i>	^{2bis} Il institue une commission interne de recours pour statuer sur les recours concernant les rapports de travail du personnel du tribunal.
42, al. 2 (2^e phrase) <i>Modification rédactionnelle</i>	² ... Lorsque le recours est uniquement recevable si la contestation soulève une question juridique de principe ou porte, pour d'autres motifs, sur un cas particulièrement important, ils doivent exposer en quoi l'affaire remplit la condition exigée.
46, al. 2, let. f, g, et h <i>Exceptions aux suspensions de délai</i>	² Cette règle ne s'applique pas dans les procédures concernant: <ul style="list-style-type: none"> f. les mesures de protection et les décisions de retour prises 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; g. les mesures de contrainte ordonnées en application du code de procédure pénale (CPP); h. les offres publiques d'acquisition au sens de la loi du 19 juin 2015 sur l'infrastructure des marchés financiers (LIMF).
60, al. 2^{bis} <i>Notification de l'arrêt à la victime</i>	^{2bis} Lorsque, dans une affaire pénale, la victime était partie à la procédure pénale mais non à la procédure devant le Tribunal fédéral, ce dernier lui notifie sans frais le dispositif de l'arrêt et les considérants relatifs aux infractions qu'elle a subies, à moins qu'il n'y renonce expressément.
64, al. 4 (2^e phrase) <i>Prescription de la prétention au remboursement de l'assistance judiciaire</i>	⁴ ... La créance de la Confédération se prescrit par dix ans à compter de l'entrée en force de l'acte qui met fin à la procédure.
65, al. 5 et 6 <i>Relèvement des plafonds des émoluments judiciaires dans certains cas particuliers</i>	⁵ Si des motifs particuliers le justifient, le Tribunal fédéral peut majorer ces montants jusqu'au triple dans les cas visés à l'al. 3 et jusqu'à 10 000 francs dans les cas visés à l'al. 4. ⁶ Dans les affaires pécuniaires d'une valeur litigieuse supérieure à cent millions de francs, l'émolument judiciaire peut aller jusqu'à un montant d'un million de francs.
78, al. 2, let. a <i>Prétentions civiles formulées par adhésion à la procédure pénale</i>	² Sont également sujettes au recours en matière pénale: <ul style="list-style-type: none"> a. les décisions sur les prétentions civiles que l'autorité précédente devait juger en même temps que la cause pénale;
81, al. 4 <i>Recours des autorités en matière d'exécution des peines et des mesures</i>	⁴ Les cantons peuvent conférer à une autorité dont le domaine d'attributions inclut l'exécution de peines et mesures la qualité pour recourir contre les décisions cantonales visées à l'art. 78, al. 2, let. b.
83, let. a <i>Formulation plus précise de l'exception en matière de politique extérieure et de politique de sécurité</i>	<ul style="list-style-type: none"> a. les décisions concernant la sûreté intérieure ou extérieure du pays, la neutralité, la protection diplomatique et les autres affaires relevant des relations extérieures, si les conditions suivantes sont remplies: <ol style="list-style-type: none"> 1. la décision repose de manière prépondérante sur des considérations politiques; 2. le droit international ne confère pas un droit à ce que la cause soit jugée par un tribunal en Suisse;

Modernisation de la loi sur le Tribunal fédéral

<p>let. r <i>Adaptation rédactionnelle de l'exception en matière d'assurance-maladie</i></p>	<p>r. les décisions en matière d'assurance-maladie qui ont été rendues par le Tribunal administratif fédéral sur la base de l'art. 53, al. 1, de la loi du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie;</p>
<p>let. s <i>Modification rédactionnelle</i></p>	<p>s. les décisions relatives à la délimitation de zones dans le cadastre de la production agricole;</p>
<p>let. u <i>Modification rédactionnelle</i></p>	<p>u. les décisions relatives à une offre publique d'acquisition rendues en application de la LIMF;</p>
<p>86, al. 2 <i>Institution de tribunaux supérieurs en tant qu'instances précédant le Tribunal fédéral</i></p>	<p>² Les cantons instituent des tribunaux supérieurs qui statuent comme autorités précédant immédiatement le Tribunal fédéral.</p>
<p>87, al. 2 <i>Recours contre les actes normatifs communaux</i></p>	<p>² Lorsque le droit cantonal prévoit un recours contre les actes normatifs communaux, l'art. 86 est applicable.</p>
<p>97, al. 2 <i>Libre examen des faits: nouvelle exception applicable aux recours en matière de droits politiques qui ne sont pas dirigés contre une décision d'une autorité précédente</i></p>	<p>² Lorsqu'un recours porte sur un acte normatif cantonal ou le droit de vote des citoyens, des élections populaires ou des votations populaires, l'al. 1 ne s'applique que si le recours est dirigé contre une décision d'un tribunal.</p>
<p>100, al. 2, let. b, c et e <i>Délai de recours de dix jours dans les domaines de l'entraide administrative internationale, de la LF-EEA et de la LMIF</i></p>	<p>² Le délai de recours est de dix jours contre:</p> <ul style="list-style-type: none"> b. les décisions en matière d'entraide pénale internationale et d'assistance administrative internationale; c. les décisions prises par une instance cantonale unique au sens de l'art. 7 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; e. les décisions relatives aux offres publiques d'acquisition selon la LIMF.
<p>103, al. 2, let. b <i>Extension de l'effet suspensif d'office aux expulsions pénales</i></p>	<p>b. en matière pénale, s'il est dirigé contre une décision qui prononce une peine privative de liberté ferme, une mesure entraînant une privation de liberté ou une expulsion; l'effet suspensif ne s'étend pas à la décision sur les prétentions civiles;</p>
<p>105, al. 3 <i>Libre examen des faits en cas de recours en matière de droits politiques qui ne sont pas dirigés contre une décision d'une autorité précédente</i></p>	<p>³ Si un recours concernant le droit de vote des citoyens, les élections et votations populaires ou un acte normatif cantonal n'est pas dirigé contre une décision d'un tribunal, le Tribunal fédéral examine librement les faits.</p>
<p>107, al. 3, 1^{re} phrase <i>Délai d'ordre applicable aux décisions de non-entrée en matière</i></p>	<p>³ Si le Tribunal fédéral considère qu'un recours en matière d'entraide pénale internationale, d'assistance administrative internationale ou d'offre publique d'acquisition au sens de la LIMF est irrecevable, il rend une décision de non-entrée en matière dans les quinze jours qui suivent la fin d'un éventuel échange d'écritures ...</p>
<p>112, al. 2, 1^{re} phrase <i>Notification des décisions cantonales non motivées</i></p>	<p>L'autorité communique généralement la décision rapidement, sans motivation écrite:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. si le droit fédéral l'autorise, ou b. si le droit cantonal le prévoit et qu'aucune autre loi fédérale ne requiert de communication avec motivation écrite; les parties peuvent alors en demander, dans les 30 jours, une expédition complète; la décision ne peut pas être exécutée avant que ce délai soit échu sans avoir été utilisé ou que l'expédition complète soit notifiée.
<p>127a <i>Examen des demandes de révision par un juge unique</i></p>	<p>Procédure simplifiée [titre]</p> <p>L'art. 108 est applicable par analogie.</p>
<p>129 <i>Examen par un juge unique des demandes d'interprétation et de rectification</i></p>	<p>Les art. 108, 126 et 127 sont applicables par analogie.</p>

4.3.2.2 Liste des modifications d'autres actes

Acte	Article <i>Description</i>	Modification
P-LOGA	47, al. 6 <i>Suppression de la délégation automatique de la compétence de décision au département</i>	Abrogé
P-PA	49, al. 1, let. c, et 2 <i>Formulation claire de la réserve à l'invocation du grief d'inopportunité</i>	¹ Le recourant peut invoquer: c. l'inopportunité. ² Le grief de l'inopportunité ne peut être invoqué: a. si une autorité cantonale a statué comme autorité de recours, ou b. si une loi fédérale exclut ce grief.
P-PA	63, al. 4^{bis} à 6 <i>Relèvement des plafonds des émoluments judiciaires dans certains cas particuliers (modification susceptible de ne plus avoir lieu d'être en raison des motions sur le relèvement des plafonds des émoluments judiciaires et de la révision de la LBI)</i>	^{4bis} L'émolument d'arrêté est calculé en fonction de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la manière de procéder des parties et de leur situation financière. Son montant est fixé: a. entre 200 et 5000 francs dans les contestations non pécuniaires; b. entre 200 et 50 000 francs dans les autres contestations. ⁵ Le Conseil fédéral établit un tarif des émoluments. La réglementation des compétences prévue à l'art. 16, al. 1, let. a, de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral et à l'art. 73 de la loi du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales est réservée. ⁶ Si des motifs particuliers le justifient, le Tribunal administratif fédéral et le Tribunal pénal fédéral peuvent majorer les montants maximaux jusqu'au double.
P-PA	65, al. 4, 2^e phrase <i>Prescription de la prétention au remboursement de l'assistance judiciaire</i>	⁴ ... La créance de la collectivité ou de l'établissement autonome se prescrit par dix ans à compter de l'entrée en force de l'acte qui met fin à la procédure.
P-PA	72, let. a <i>Formulation plus précise de l'objet du recours au Conseil fédéral en matière de politique extérieure et de politique de sécurité</i>	Le recours au Conseil fédéral est recevable contre: a. les décisions concernant la sûreté intérieure ou extérieure du pays, la neutralité, la protection diplomatique et les autres affaires intéressant les relations extérieures, aux conditions suivantes: 1. la décision repose de manière prépondérante sur des considérations politiques; 2. le droit international ne confère pas un droit à ce que la cause soit jugée par un tribunal en Suisse.
P-PA	78, al. 2, 2^e phrase <i>Habilitation du département à représenter le Conseil fédéral dans les procédures de recours</i>	² ... Si la décision est attaquée, il représente celui-ci devant l'autorité de recours.
P-PA	79 <i>Abrogation de la disposition relative au recours à l'Assemblée fédérale</i>	Abrogé
P-LPers	36, al. 2, 1^{re}, 2^e et 3^e phrases <i>Commission de recours externe</i>	² Les décisions relatives à un rapport de travail au Tribunal fédéral rendues par la commission de recours interne au Tribunal fédéral prévue par l'art. 25, al. 2 ^{bis} , de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral peuvent faire l'objet d'un recours devant une commission de recours composée des présidents de la cour du tribunal supérieur des cantons de Vaud, de Lucerne et du Tessin qui est compétente en matière de droit du personnel de la fonction publique. En cas d'empêchement, le remplacement est régi par les règles applicables au tribunal dans lequel le membre concerné travaille. Les dispositions de la loi sur le Tribunal fédéral relatives au recours en matière de droit public s'appliquent par analogie. ...
P-LTAF	23, al. 2, let. a <i>Modification rédactionnelle</i>	² Les compétences particulières du juge unique fondées sur les dispositions suivantes sont réservées: a. l'art. 111 de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile;

Modernisation de la loi sur le Tribunal fédéral

P-LTAF	32, al. 1, let. a <i>Formulation plus précise de l'exception en matière de politique extérieure et de politique de sécurité</i>	¹ Le recours est irrecevable contre: a. les décisions concernant la sûreté intérieure ou extérieure du pays, la neutralité, la protection diplomatique et les autres affaires relevant des relations extérieures si les conditions suivantes sont remplies:
P-LTAF	32, al. 1, let. k <i>Décision définitive du département concernant les noms géographiques</i>	¹ Le recours est irrecevable contre: k. la détermination ou l'approbation de noms géographiques;
P-LTAF	32, al. 1, let. l <i>Exception en matière d'approbation d'actes normatifs et de tarifs de droit public</i>	¹ Le recours est irrecevable contre: l. l'approbation d'actes normatifs et de tarifs de droit public, sauf disposition contraire d'une loi fédérale;
P-LTAF	33, let. b [et donc let. a] <i>Simplification des voies de recours contre les décisions du Conseil fédéral</i>	Le recours est recevable contre les décisions: a. de l'Assemblée fédérale et de ses organes, en matière de rapports de travail du personnel de la Confédération, y compris le refus d'autoriser la poursuite pénale; b. du Conseil fédéral, lorsqu'il a statué en première instance;
P-LOAP	73, al. 4 <i>Relèvement des plafonds des émoluments judiciaires dans certains cas particuliers</i>	⁴ Le Tribunal pénal fédéral et le Ministère public de la Confédération peuvent, pour des motifs particuliers, fixer un émolument supérieur à la limite maximale, mais n'en excédant pas le double.
P-LERI	13, al. 3 <i>Modification rédactionnelle</i>	³ Le grief de l'inopportunité ne peut être invoqué dans les procédures de recours.
P-LGéo	7, al. 2 <i>Décision définitive du département concernant les noms géographiques</i>	² En cas de divergences d'opinion relatives à l'approbation ou à la détermination de noms géographiques, le département compétent statue définitivement. Si la divergence oppose des départements, le Conseil fédéral statue.
P-LIA	56 <i>Institution de tribunaux supérieurs en tant qu'instances précédant le Tribunal fédéral</i>	La décision de la dernière instance cantonale peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral conformément à la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral. L'office cantonal de l'impôt anticipé a aussi qualité pour former un recours en matière de droit public.
P-LRN	28, al. 5 Renvoi à la procédure administrative et exclusion du grief d'inopportunité	⁵ La procédure de recours est régie par les dispositions générales de la procédure administrative et en sus par la LEx en cas d'expropriation. Le grief de l'inopportunité ne peut être invoqué.
P-LCdF	51a, al. 2 <i>Modification rédactionnelle</i>	² Les décisions du DETEC peuvent faire l'objet d'un recours conformément aux dispositions générales de la procédure fédérale. Le grief de l'inopportunité ne peut être invoqué.
P-LPGA	61, let. b^{bis} <i>Possibilité d'invoquer l'inopportunité dans un recours contre une décision en matière de prestations d'assurances sociales</i>	Sous réserve de l'art. 1, al. 3, de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative, la procédure devant le tribunal cantonal des assurances est régie par le droit cantonal. Elle doit satisfaire aux exigences suivantes: b ^{bis} . le recours contre une décision en matière de prestations d'assurances sociales peut aussi invoquer l'inopportunité de la décision attaquée;

4.3.3 Projet de réforme plus ambitieux

Les éléments suivants du projet de 2018 répondraient certes à l'objectif d'alléger la charge de travail du Tribunal fédéral ou d'améliorer la protection juridictionnelle, mais il est probable qu'ils soient politiquement controversés.

Article du P-LTF <i>Description</i>	Modification
73 <i>Exception en matière de protection des marques étendue à la radiation de marques</i>	Le recours contre les décisions en matière d'opposition ou de radiation au sens des art. 31 à 34 et 35a à 35c de la loi du 28 août 1992 sur la protection des marques est irrecevable.
79, let. a et b <i>Montant limite de l'amende de 500 francs pour les recours en matière pénale</i>	Le recours est irrecevable contre: <ul style="list-style-type: none"> a. les condamnations en raison d'une contravention, si une amende de 500 francs au plus ou une réprimande a été prononcée et que le recours ne vise pas le prononcé d'une peine plus lourde; b. les décisions des cours des plaintes du Tribunal pénal fédéral, à l'exception des décisions concernant des mesures de contrainte.
79a <i>Valeurs litigieuses minimales applicables aux recours portant exclusivement sur des prétentions civiles</i>	Les valeurs litigieuses minimales définies à l'art. 74 s'appliquent aux recours qui portent exclusivement sur des prétentions civiles.
81, al. 1, let. b, ch. 5 <i>Qualité pour recourir en matière pénale</i>	¹ A qualité pour former un recours en matière pénale quiconque: <ul style="list-style-type: none"> a. a un intérêt juridique à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée, soit en particulier: <ul style="list-style-type: none"> 5. la partie plaignante, si la décision attaquée statue au fond sur son action pénale ou civile ou peut avoir des effets sur le jugement des prétentions civiles qu'elle fait valoir en tant que victime,
83, let. o <i>Suppression de l'exception en matière de réception par type de véhicules</i>	<i>o. abrogée</i>
let. p <i>Restriction au seul ch. 2 du champ d'application de l'exception, modification rédactionnelle</i>	<i>p.</i> les décisions du Tribunal administratif fédéral en matière de télécommunications, de radio et de télévision et en matière postale qui concernent: <ul style="list-style-type: none"> 1. une concession ayant fait l'objet d'un appel d'offres public, 2. un litige découlant de l'art. 11a de la loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications. 3. <i>abrogée</i>
114 <i>Ajout d'un renvoi interne à l'art. 80, commandé par l'adaptation de l'art. 79</i>	Les dispositions du chap. 3 sur les autorités précédentes (art. 75, 80 et 86) s'appliquent par analogie.
P-LTAF	
32, al. 1, let. f <i>Suppression de l'exception en matière de concessions d'infrastructures ferroviaires</i>	<i>Abrogée</i>

Afin de ne pas retarder la mise en œuvre des modifications susceptibles de trouver un consensus, les éléments mentionnés dans le tableau ci-dessus ne seront pas intégrés au projet que prévoit de présenter le Conseil fédéral (voir le ch. 4.3.2).