
**Totalrevision der Bundesrechtspflege;
Bericht zu den Normvorschlägen der Arbeitsgruppe Bundesgerichtsgesetz vom 16. März 2004**

1. Ausgangslage

Mit Schreiben vom 5. Januar 2004 gelangte das Schweizerische Bundesgericht an den Präsidenten der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats und an den Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD). Das Bundesgericht nahm Stellung zu den Beschlüssen des Ständerats zum Bundesgerichtsgesetz vom 23. September 2003 und führte aus, die Anpassungen des Ständerats am Entwurf für ein Bundesgerichtsgesetz stünden im Widerspruch zu den Zielen der Totalrevision der Bundesrechtspflege. Das Bundesgerichtsgesetz vermöge in der Fassung des Ständerats die angestrebte Entlastung des obersten Gerichts nicht mehr zu realisieren. Vielmehr führe es zu einer zusätzlichen Belastung sowie zu einer Komplizierung des Rechtsmittelwegs. Das Bundesgericht lehne daher die Vorlage in der jetzigen Form ab und verlange statt dessen eine Integration des "bisherigen, bewährten, leicht ergänzten und verbesserten" Rechtsmittelsystems in das Bundesgerichtsgesetz.

Am 12. Januar 2004 äusserte sich das Eidgenössische Versicherungsgericht zur Kritik des Bundesgerichts. Dabei sprach es sich für die Weiterführung der Gesetzgebungsarbeiten aus und betonte, dass es die Vorlage zum Bundesgerichtsgesetz nach wie vor in allen wesentlichen Punkten befürworte.

An ihrer Sitzung vom 16. Januar 2004 führte die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats (RK-N) Hearings mit den Präsidenten des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts durch. Dabei unterstrichen die Gerichtspräsidenten ihre bereits schriftlich geäusserten Positionen. Auf Vorschlag des Vorstehers des EJPD erteilte die RK-N daraufhin dem EJPD den Auftrag, zusammen mit dem Bundesgericht und dem Eidgenössischen Versicherungsgericht nach Lösungen zu suchen, welche den Bedenken des Bundesgerichts Rechnung tragen. Das EJPD stellte in Aussicht, der RK-N innert zwei Monaten Bericht zu erstatten.

2. Arbeitsgruppe Bundesgerichtsgesetz

Zur Umsetzung des Auftrags der RK-N hat der Vorsteher des EJPD eine "Arbeitsgruppe Bundesgerichtsgesetz" mit folgenden Personen eingesetzt:

- Christoph Blocher, Vorsteher EJPD (Vorsitz)
- Heinz Aemissegger, Präsident des Schweizerischen Bundesgerichts

- Aldo Borella, Präsident des Eidgenössischen Versicherungsgerichts
- Niccolò Raselli, Bundesrichter in Lausanne
- Peter Karlen, Bundesrichter in Lausanne
- Rudolf Rüedi, Bundesrichter in Luzern
- Rudolf Ursprung, Bundesrichter in Luzern
- Heinrich Koller, Direktor des Bundesamts für Justiz
- Christoph Auer, Bundesamt für Justiz
- Marino Leber, Bundesamt für Justiz
- Karl Spühler, emerit. Professor Universität Zürich

Die Arbeitsgruppe traf sich an fünf zum Teil ganztägigen Sitzungen. Sie befasste sich zur Hauptsache mit den Bestimmungen zu den Rechtsmitteln (Rechtsmittelsystem, Einheitsbeschwerden, Streitwertgrenzen, Zugangsschranken, Überprüfungsbefugnis usw.). Daneben behandelte sie die Frage der Integration des Versicherungsgerichts in das Bundesgericht und – damit zusammenhängend – die Organisation des Bundesgerichts. Schliesslich setzte sie sich mit der Frage der Aufsicht über die unterinstanzlichen Bundesgerichte sowie mit weiteren ausgewählten Einzelpunkten auseinander.

3. Ergebnisse im Überblick

3.1 Rechtsmittelsystem

Die Arbeitsgruppe hat beschlossen, grundsätzlich am Übergang zum System der drei Einheitsbeschwerden festzuhalten. Es soll daher künftig nur noch drei ordentliche Beschwerden an das Bundesgericht geben: Die Beschwerde in Zivilsachen, die Beschwerde in Strafsachen sowie die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten. Für diese Beschwerden sollen einheitliche Regeln gelten, namentlich in Bezug auf die Definition der Anfechtungsobjekte.

Neu schlägt die Arbeitsgruppe vor, die drei ordentlichen Beschwerden durch eine *subsidiäre Verfassungsbeschwerde* zu ergänzen (4a. Kapitel, Art. 105a ff.). Die subsidiäre Verfassungsbeschwerde soll dort zur Verfügung stehen, wo die ordentlichen Einheitsbeschwerden nach dem dritten Kapitel ausgeschlossen sind (Fälle unterhalb der Streitwertgrenze bzw. im Ausschlussbereich). Sie soll aber nur gegen *kantonale* Entscheide ergriffen werden können, da nur in diesen Fällen ein Bedürfnis besteht, Verfassungsverletzungen beim Bundesgericht geltend zu machen. Für die Legitimation zur subsidiären Verfassungsbeschwerde sollen die gleichen Anforderungen gelten wie bei der heutigen staatsrechtlichen Beschwerde (Erfordernis des rechtlich geschützten Interesses).

Mit der subsidiären Verfassungsbeschwerde werden die im Entwurf des Bundesrats bestehenden Rechtsschutzlücken gefüllt. Gleichzeitig erlaubt das neue Rechtsmittel, auf die vom Ständerat hinzugefügten Ausnahmeregelungen bei den drei Einheitsbeschwerden zu verzichten: Die umstrittene Öffnung des Rechtswegs in Fällen, in denen es "offensichtlich Anhaltspunkte dafür gibt, dass der angefochtene Entscheid auf der Verletzung eines verfassungsmässigen Rechts beruht" kann gestrichen werden, da in diesen Fällen neu die subsidiäre Verfassungsbeschwerde zur Verfügung steht.

Nach dem neuen Konzept kann es in vereinzelt Fällen geboten sein, in derselben Sache sowohl Einheitsbeschwerde als auch Verfassungsbeschwerde zu erheben (z.B. unterhalb der Streitwertgrenze, wenn sowohl eine Rechtsfrage von grundsätzli

cher Bedeutung als auch eine Verfassungsverletzung behauptet wird). Um in solchen Fällen Doppelspurigkeiten und unnötige Abgrenzungsschwierigkeiten zu vermeiden, schlägt die Arbeitsgruppe im Kapitel über die subsidiäre Verfassungsbeschwerde eine Norm vor, wonach zwingend nur *eine* Rechtsschrift einzureichen und nur *ein* Verfahren (mit *einem* Kostenspruch) zu führen ist (Art. 105g).

3.2 Streitwertgrenzen

Bei den Streitwertgrenzen in *Zivilsachen* schlägt die Arbeitsgruppe vor, den heute geltenden Streitwert von 8'000 Franken lediglich der Teuerung anzupassen und neu auf 30'000 Franken festzusetzen (der Ständerat hat die Streitwertgrenze bei 40'000 Franken festgelegt).

Bei der Beschwerde in *Strafsachen* beantragt die Arbeitsgruppe, auf die *Einführung von Mindeststreitwerten ganz zu verzichten*. Die vom Ständerat auf Vorschlag des Bundesrats beschlossenen Streitwertgrenzen hätten dem Bundesgericht ermöglichen sollen, die sich abzeichnende wachsende Geschäftslast (Vereinheitlichung des Strafprozessrechts) zu bewältigen. Abklärungen haben nun aber ergeben, dass der Entlastungseffekt der Streitwertgrenzen kleiner wäre als ursprünglich angenommen. Dazu kommt, dass die Festsetzung von Mindest-Geldstrafen als Zugangskriterium zu Inkohärenzen innerhalb des gesamten Rechtsmittelsystems führen würde. So ist sachlich kaum zu begründen, weshalb z.B. Gebührenstreitigkeiten im öffentlichen Recht unabhängig vom Streitwert ans Bundesgericht getragen werden können, nicht aber Geldbussen unterhalb eines bestimmten Betrags. Dazu kommt, dass eine geringfügige Geldstrafe eine wichtige Präjudizwirkung auf verwandte Streitigkeiten haben kann, die vom Zugang zum Bundesgericht nicht ausgeschlossen wären (z.B. Haftpflichtprozess oder Führerausweisentzug). Aus all diesen Gründen steht auch das Bundesgericht, zu dessen Entlastung die Streitwertgrenzen an sich vorgesehen waren, der Massnahme skeptisch bis ablehnend gegenüber. Es ist daher nach Ansicht der Arbeitsgruppe geboten, auf die auch politisch umstrittene Neuerung zu verzichten.

Schliesslich beantragt die Arbeitsgruppe auch die Streichung der vom Ständerat eingeführten Streitwertgrenze von 10'000 Franken auf dem Gebiet der Steuern und Abgaben (Art. 78 Abs. 1 Bst. I). Auch bei dieser Streitwertgrenze stünden einem eher bescheidenen Entlastungseffekt schwierige Abgrenzungsfragen gegenüber, die dem Bundesgericht nach eigener Einschätzung per Saldo letztlich mehr Arbeit verursachen würden.

3.3 Vereinfachtes Verfahren

Der Bundesrat hatte beim vereinfachten Verfahren eine Besetzung des Spruchkörpers mit *zwei* Richtern vorgeschlagen. Ziel dieser Neuerung – heute entscheidet das Bundesgericht im vereinfachten Verfahren gemäss Art. 36a OG in der Besetzung mit *drei* Richtern – war die Entlastung des Bundesgerichts. Der Ständerat hat sich mit der Zweierbesetzung nicht anfreunden können und sich für eine Besetzung mit drei Richtern entschieden.

Die Arbeitsgruppe schlägt nun vor, das vom Ständerat verabschiedete Verfahren mit Dreierbesetzung grundsätzlich zu übernehmen (Art. 102a), es aber durch ein *einzelrichterliches Verfahren* für bestimmte *offenkundige Fälle* zu ergänzen (Art. 102). Als Einzelrichter entscheidet der Abteilungspräsident bzw. die Abteilungspräsidentin oder – z.B. bei Abwesenheit – ein von ihm bzw. ihr bezeichnetes Gerichtsmitglied. Die

Kompetenz des Einzelrichters ist nur gegeben, wenn auf die Beschwerde nicht eingetreten werden kann, weil sie *offensichtlich* unzulässig ist oder *offensichtlich* nicht die Anforderungen erfüllt, die an die Begründung von Rechtsschriften gestellt werden. Schliesslich soll das einzelrichterliche Verfahren auch bei querulatorischen oder rechtsmissbräuchlichen Beschwerden zum Zug kommen.

3.4 Öffentliche Beratungen

Das geltende Recht sieht vor, dass nur in jenen Fällen auf dem Weg der Aktenzirkulation entschieden wird, in denen unter den urteilenden Richtern und Richterinnen Einigkeit herrscht. Kommt keine Einigkeit zustande, so findet eine mündliche Beratung statt, die zugleich meist öffentlich ist.

Trotz dieser Regelung, die den Eindruck erweckt, dass die mündliche Beratung den wichtigsten Teil der Entscheidungsfindung bildet, trifft das Bundesgericht den weitaus grössten Teil seiner Entscheide im Zirkulationsverfahren. Der Bundesrat hatte daher die Absicht, den Gesetzestext mit der tatsächlichen Situation in Übereinstimmung zu bringen. Er schlug in der Botschaft vor, öffentliche Beratungen nur noch dann zwingend vorzusehen, wenn die Richter und Richterinnen in einer Sache nicht einig sind, die nach dem Gesetz in der Besetzung mit *fünf* Richtern entschieden werden muss.

Noch einen Schritt weiter ging der Ständerat. Er nahm eine Trennung vor zwischen dem Element der "Beratung" und jenem der "Öffentlichkeit" und sah vor, dass mündliche Beratungen auch *ohne* Teilnahme der Öffentlichkeit möglich sein sollen. Nach seiner Lösung wären somit auch bei Fällen, die in Fünferbesetzung zu entscheiden sind, nur dann öffentliche Beratungen durchzuführen, wenn der Abteilungspräsident Öffentlichkeit anordnet oder ein Richter bzw. eine Richterin dies verlangt.

Die Mehrheit der Arbeitsgruppe ist der Ansicht, dass der heute geltende Rechtszustand nicht geändert werden sollte und dass sowohl der Entwurf des Bundesrats als auch die Fassung des Ständerats in dieser Frage ein falsches Zeichen setzen würden. Die öffentliche Urteilsberatung hat verschiedene Vorteile. Sie ermöglicht dem Publikum und namentlich den Medien, eine gewisse Kontrolle über die Justiz auszuüben. Sie fördert zudem das Vertrauen der Parteien in das urteilende Gericht. Die Möglichkeit mitzuverfolgen, wie das Gericht über die zur Diskussion stehenden Anträge debattiert, kann der unterliegenden Partei erleichtern, den Entscheid zu akzeptieren oder sich zumindest damit abzufinden. Schliesslich dient die öffentliche Beratung aber auch der Qualität der Rechtsprechung. Sie zwingt die Richter und Richterinnen dazu, sich mit den anderen Meinungen ernsthaft auseinanderzusetzen und die eigene Meinung kritisch zu hinterfragen. Die öffentliche Beratung führt damit regelmässig zu einer vertieften Prüfung der verschiedenen Positionen und zur Ausleuchtung aller denkbaren Aspekte. Aus all diesen Gründen will die Mehrheit der Arbeitsgruppe am Prinzip festhalten, wonach immer dann eine mündliche Beratung durchzuführen ist, wenn sich bei der Entscheidungsfindung im Zirkulationsverfahren keine Einigkeit ergibt (eine Ausnahme gilt für das vereinfachte Verfahren; s. hierzu die Bemerkungen zu Art. 102a). Die mündliche Beratung ist unter Vorbehalt der in Art. 55 Abs. 2 genannten Ausnahmen öffentlich.

3.5 Gerichtsorganisation

Die Organisation des Bundesgerichts ist für die Gewährleistung von optimalen Abläufen innerhalb des Gerichts und die Bewältigung der Geschäftslast von zentraler Bedeutung. Die Notwendigkeit einer effizienten Gerichtsverwaltung sowie die klare

Trennung von Rechtsprechungs- und Managementaufgaben wird durch die Teilintegration des Eidgenössischen Versicherungsgerichts in das Bundesgericht noch zusätzlich an Bedeutung zunehmen. Vor diesem Hintergrund hat die Arbeitsgruppe die Bestimmungen zur Gerichtsorganisation einer kritischen Überprüfung unterzogen. Sie ist zum Schluss gekommen, dass die Verwaltungsaufgaben des Gerichts durch folgende im Gesetz definierten Organe wahrgenommen werden sollen:

Präsidium
Gesamtgericht
Präsidentenkonferenz
Abteilungen
Verwaltungskommission
Generalsekretariat

Dabei schlägt die Arbeitsgruppe in Bezug auf Zusammensetzung und Kompetenzen dieser Organe folgende Anpassungen an den Beschlüssen des Ständerats vor:

- Präsidium (Art. 13):
Präsident und Vizepräsident sollen von Gesetzes wegen Mitglieder der Verwaltungskommission sein (s. im einzelnen die Bemerkungen zur Verwaltungskommission).
- Gesamtgericht (Art. 14):
Das Plenum der Richter und Richterinnen soll nur eine beschränkte Anzahl abschliessend im Gesetz aufgezählter Verwaltungsaufgaben haben. Auf die vom Ständerat eingeführte Zuständigkeit bei Beschlüssen über die Organisation und Verwaltung von erheblicher Tragweite ist somit zu verzichten.
Neu soll dem Gesamtgericht jedoch das Vorschlagsrecht bei der Wahl des Präsidenten und des Vizepräsidenten des Bundesgerichts zukommen. Bislang entsprach es der Praxis, dass das Bundesgericht der Bundesversammlung einen Vorschlag für die Wahl des Präsidiums unterbreitete. Das Vorschlagsrecht soll nun gesetzlich verankert und die entsprechende Kompetenz dem Gesamtgericht zugewiesen werden.
- Präsidentenkonferenz (Art. 14a [neu]):
Die bereits heute existierende Präsidentenkonferenz (Art. 24 Bundesgerichtsreglement) soll neu auf Gesetzesstufe verankert werden. Sie setzt sich aus den Präsidenten und Präsidentinnen sämtlicher Abteilungen des Bundesgerichts zusammen. Auch ihr sollen nur eine beschränkte Anzahl von abschliessend aufgezählten Befugnissen zukommen, namentlich bei Geschäften, die einen Bezug zur Rechtsprechung haben.
- Abteilungen (Art. 16):
Die Bestellung der Abteilungen durch das Gesamtgericht soll neu auf Vorschlag der Verwaltungskommission erfolgen.
Die Abteilungen sind zuständig für die Rechtsprechung. Ihnen sollen nur vereinzelt Verwaltungsaufgaben zustehen. Das Gesetz nennt ausdrücklich die Vereidigung unter dem Vorsitz des Gerichtspräsidenten oder der Gerichtspräsidentin (Art. 10 Abs. 2) sowie das Antragsrecht bei der Anstellung und Zuteilung der Gerichtsschreiber und Gerichtsschreiberinnen (Art. 15 Abs. 2 Bst. c).

- Verwaltungskommission (Art. 15):

Die Bezeichnung des Geschäftsleitungsorgans soll wie unter dem geltenden Recht "Verwaltungskommission" lauten (der Bundesrat hatte ursprünglich den Begriff "Gerichtsleitung" vorgeschlagen; der Ständerat hat sich für "Geschäftsleitung" entschieden). Damit wird deutlich, dass sich das Organ mit den *Verwaltungsgeschäften* des Gerichts befasst.

Die Verwaltungskommission soll ein *kleines Gremium* sein und trotz der Integration des Versicherungsgerichts in das Bundesgericht nur *drei Personen* umfassen. Dies vereinfacht die Abläufe bei der Entscheidungsfindung und erleichtert die Führung des Gerichts. Die Zusammensetzung der Verwaltungskommission soll im Gesetz festgelegt werden: Präsident, Vizepräsident sowie ein weiteres Mitglied, welches das Gesamtgericht aus seiner Mitte wählt. Der Präsident bzw. die Präsidentin hat den Vorsitz in der Verwaltungskommission. Der Generalsekretär bzw. die Generalsekretärin führt das Protokoll und hat somit beratende Stimme.

Die wichtigsten Aufgaben der Verwaltungskommission werden in Art. 15 aufgelistet. Die Aufzählung ist nicht abschliessend, da Art. 15 Abs. 2 Bst. h der Verwaltungskommission im Sinne einer Generalklausel "sämtliche weiteren Verwaltungsgeschäfte" zuweist, "die nicht in die Zuständigkeit des Gesamtgerichts oder der Präsidentenkonferenz fallen".

- Generalsekretariat (Art. 24):

Die Bezeichnung "Generalsekretär" bzw. "Generalsekretärin" entspricht nach Ansicht der Arbeitsgruppe besser der Funktion, die Art. 24 dem Vorsteher bzw. der Vorsteherin der Gerichtsverwaltung zuweist, als der vom Ständerat gewählte Ausdruck "Verwaltungsdirektor". Der Generalsekretär sorgt für die Umsetzung der von den Gerichtsorganen getroffenen Verwaltungsbeschlüsse. Er soll im Gesamtgericht, in der Präsidentenkonferenz sowie in der Verwaltungskommission nur *beratende Stimme* haben.

Die Arbeitsgruppe schlägt weiter vor, statt von der *Wahl* des Generalsekretärs von dessen *Anstellung* zu sprechen. Der Begriff "Wahl" engt den Spielraum des Gerichts unnötig ein.

3.6 Aufsicht über die unterinstanzlichen Bundesgerichte

Eine gewichtige Änderung schlägt die Arbeitsgruppe bei der Frage der Aufsicht über die neuen unterinstanzlichen Gerichte vor. Der Ständerat hat sich in dieser Frage dem Vorschlag des Bundesrats angeschlossen, wonach das Bundesstrafgericht und das Bundesverwaltungsgericht nur der in Art. 169 Abs. 1 BV verankerten Oberaufsicht durch die Bundesversammlung unterstehen sollen. Er stützte sich dabei namentlich auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats vom 28. Juni 2002 betreffend die parlamentarische Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte (BBI 2002 7625). In diesem Bericht war die GPK-S zum Schluss gelangt, die Übertragung der Aufsicht auf das Bundesgericht dränge sich nicht auf. Besser als eine vorgeschaltete Aufsicht sei ein wirksames gerichtsinternes Controlling (BBI 2002 7637).

Die Arbeitsgruppe teilt diese Auffassung der GPK-S nicht. Das Bundesgericht ist als oberste Fachinstanz in Justizfragen besser geeignet als (nur) das Parlament, Missstände beim Bundesstrafgericht und beim Bundesverwaltungsgericht zu erkennen. Es verfügt bereits aufgrund seiner Tätigkeit als übergeordnete Rechtsmittelinstanz über ein Bild von den Stärken und Schwächen der unterinstanzlichen Gerichte und kann daher Mängel frühzeitig erkennen. Die Zuweisung der Aufsicht an das Bundes

gericht ist daher sachgerecht, zumal auch in vielen Kantonen seit jeher die unteren Gerichte der Aufsicht und zum Teil auch der Disziplinargewalt durch die oberen Gerichte unterstellt sind, was sich bewährt hat.

Die Zuweisung der Aufsicht wird im Bundesgerichtsgesetz in Artikel 1 verankert (neuer Absatz 1^{bis}). Sie findet ausserdem Niederschlag in Art. 14 Abs. 1 Bst. a (Verordnungskompetenz des Gesamtgerichts) sowie in Art. 15 Abs. 2 Bst. g, der die entsprechende Kompetenz der Verwaltungskommission des Bundesgerichts zuweist. Daneben werden Anpassungen beim Entwurf zum Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht, beim Strafgerichtsgesetz sowie bei weiteren Erlassen notwendig sein. Eine dieser Anpassungen betrifft den Rechtsschutz gegen Verfügungen, die ein Arbeitsverhältnis beim Bundesgericht betreffen. Gemäss den Beschlüssen des Ständerats wären Verfügungen dieser Art an das Bundesverwaltungsgericht weiterziehbar. Der Rechtsmittelweg vom Bundesgericht (Aufsichtsbehörde) an das Bundesverwaltungsgericht (hierarchisch untergeordnete Instanz) ist jedoch nicht sachgerecht. Die Arbeitsgruppe schlägt daher vor, solche Streitigkeiten durch eine Rekurskommission bestehend aus den Verwaltungsgerichtspräsidenten der Kantone Waadt und Luzern (Sitz- bzw. Standortkanton) sowie Tessin beurteilen zu lassen.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 1 Absätze 1^{bis}-3

Absatz 1^{bis} enthält die gesetzliche Grundlage für die Aufsicht über die unterinstanzlichen Gerichte. Die Aufsicht über die Geschäftsführung des Bundesstrafgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts ist eine neue Aufgabe des Bundesgerichts, die neben die primäre Funktion, die Rechtsprechung, tritt.

Absatz 2: Die in der Botschaft des Bundesrats vorgeschlagene Bandbreite von 35-45 Richtern und Richterinnen genügt nach Auffassung der Arbeitsgruppe für die Aufgabenerfüllung des Bundesgerichts. Das neu vorgeschlagene Rechtsmittelsystem sollte trotz der Korrekturen im Bereich des Rechtsschutzes bei Verfassungsverletzungen immer noch einen gewissen Entlastungseffekt bewirken, so dass die vom Ständerat beschlossene Erhöhung der Obergrenze auf 50 Richter und Richterinnen nicht notwendig ist. Ebenso wenig bedarf es einer Erhöhung der Mindestzahl auf 40.

Die Änderung bei *Absatz 3* hängt mit dem soeben erläuterten Absatz 2 zusammen. Die Reduktion der Höchstzahl ordentlicher Richter und Richterinnen von 50 auf 45 macht es nach Ansicht der Arbeitsgruppe notwendig, bei der Anzahl *nebenamtlicher* Richter und Richterinnen etwas grosszügiger zu sein als der Ständerat. Sie schlägt daher vor, bei Absatz 3 – wie bereits bei Absatz 2 – zum Vorschlag des Bundesrats zurückzukehren und die Höchstzahl nebenamtlicher Richter und Richterinnen auf höchstens zwei Drittel der Zahl der ordentlichen Richter und Richterinnen festzusetzen. Auf diese Weise hat das Bundesgericht etwas mehr Spielraum, um eine vorübergehende Arbeitszunahme aufzufangen.

Art. 7 Abs. 2

In Art. 15 Abs. 2 Bst. f sieht das Gesetz neu ausdrücklich die Zuständigkeit der Verwaltungskommission für die Bewilligung von Nebenbeschäftigungen vor. Die Regelung in Art. 7 Abs. 2, wonach das Bundesgericht das zuständige Organ bestimmt,

kann daher gestrichen werden. Ferner sollte der heute nicht mehr zeitgemässe Begriff "Reglement" durch den Ausdruck "Verordnung" ersetzt werden.

Art. 10 Abs. 2

Der Ständerat hat bei der Vereidigung eine Differenz zum Entwurf des Bundesrats geschaffen und die Weiterführung des bisherigen Systems (Art. 9 Abs. 2 OG) beschlossen (Vereidigung vor dem Bundesgericht, sofern nicht eine Vereidigung vor der Bundesversammlung stattgefunden hat). Innerhalb des Gerichts werden die Vereidigungen heute vor den Abteilungen unter dem Vorsitz des Gerichtspräsidenten durchgeführt. Die Arbeitsgruppe schlägt vor, diese Praxis im Gesetz zu verankern.

Art. 13 Absätze 1 und 2

In *Absatz 1* wird festgehalten, dass eine Wiederwahl des Präsidenten und des Vizepräsidenten nur *einmal* erfolgen kann. Bei mehrmaliger Wiederwahl wäre der Präsident, welcher von Amtes wegen den Vorsitz in der Verwaltungskommission führt, zu lange mit Verwaltungsaufgaben belastet. Dies gilt umso mehr, wenn er vor der Wahl zum Präsidenten das Amts des Vizepräsidenten innehat, was heute regelmässig der Fall ist.

Absatz 2 hält fest, dass der Präsident auch den Vorsitz in der Verwaltungskommission hat.

Art. 14 Absatz 1 Bst. a-b^{bis} und d-h

In Artikel 14 werden die Kompetenzen des Gesamtgerichts abschliessend aufgezählt. Neu im Vergleich zur Fassung des Ständerats ist zunächst die Reihenfolge. Es ist systematisch besser, die Aufzählung der Aufgaben des Gesamtgerichts mit der generell-abstrakten Rechtsetzungskompetenz zu beginnen. Ebenfalls neu ist die ausdrückliche Erwähnung der Anstellung des Generalsekretärs (*Bst. f*). Sie ist unter anderem deshalb nötig, da diese Kompetenz nicht mehr unter Buchstabe b (Wahlen) subsumiert werden kann (vgl. die vorstehenden Bemerkungen zum Arbeitsverhältnis des Generalsekretärs). Ebenfalls neu sind das Vorschlagsrecht für die Wahl des Präsidiums (*Bst. e*), Beschlüsse betreffend den Beitritt zu internationalen Vereinigungen (*Bst. g*) sowie die Bestellung der Abteilungen und Wahl ihrer Präsidenten und Präsidentinnen auf Antrag der Verwaltungskommission (*Bst. d*), welche zuvor nur in Art. 16 erwähnt worden war. Der vom Ständerat gestrichene Buchstabe d wurde wieder aufgenommen (neu als Buchstabe h), ohne aber die Möglichkeit, weitere Kompetenzen des Gesamtgerichts auf *Verordnungsstufe* zu begründen.

Art. 14a Präsidentenkonferenz

Die Liste der Kompetenzen der Präsidentenkonferenz orientiert sich an der heutigen Regelung von Art. 24 Bundesgerichtsreglement. Sie ist abschliessend und weist der Präsidentenkonferenz vor allem Aufgaben zu, die einen Bezug zur Rechtsprechung haben.

Art. 15 Verwaltungskommission

Zu Zusammensetzung und Funktion s. vorstehend Ziffer 3.5.

Absatz 1^{bis} sieht auch hier nur eine *einmalige* Wiederwahlmöglichkeit vor. Wie beim Präsidium liegt der Grund darin, dass die Belastung mit Verwaltungsaufgaben nur eine begrenzte Zeit dauern sollte, damit sich die betroffene Person nicht zu weit von der Rechtsprechung entfernt.

Art. 16 Abs. 1

Die Kompetenz für die Bestellung der Abteilungen ist neu in Art. 14 Abs. 1 Bst. d geregelt. Sie braucht in Art. 16 nicht wiederholt zu werden, so dass die bisherige Bestimmung gestrafft werden kann.

Art. 17 Absätze 1 und 3

Absatz 1 kann entsprechend Art. 16 Abs. 1 insofern gekürzt werden, als die Kompetenz für die Wahl der Abteilungspräsidenten nicht wiederholt werden muss (vgl. Art. 14 Abs. 1 Bst. d).

Mit der Änderung in *Absatz 3* schlägt die Arbeitsgruppe vor, das Amt des Abteilungspräsidenten auf *längstens* sechs Jahre zu begrenzen.

Art. 19 Abs. 1

Die Präsidentenkonferenz muss als neu im Gesetz geregeltes Organ in Absatz 1 erwähnt werden.

Art. 22 Abs. 1 (Streichen)

Die Kompetenz für die Anstellung der Gerichtsschreiber ist neu in Art. 15 Abs. 1 Bst. c geregelt (Zuständigkeit der Verwaltungskommission auf Antrag der Abteilungen). Eine Wiederholung ist nicht notwendig, weshalb Absatz 1 gestrichen werden kann.

Art. 24 Generalsekretariat

S. zur Streichung von *Absatz 1* die Bemerkung zu Art. 22 Abs. 1.

Absatz 2 ist durch die neu im Gesetz geregelte Präsidentenkonferenz ergänzt worden.

Art. 29 Abs. 2

Die Änderung enthält eine Klarstellung, welche für die Verfahren bei Beschwerderückzug und Vergleich die geltende Praxis des Bundesgerichts verankert.

Art. 54 Abs. 1 Bst. b

Eine Beratung soll nicht nur in der Besetzung mit fünf Richtern und Richterinnen, sondern auch im ordentlichen Verfahren (Besetzung mit drei Richtern und Richterinnen)

nen) zwingend erfolgen, wenn sich im Zirkulationsverfahren keine Einstimmigkeit ergibt (vgl. im Einzelnen vorstehend Ziff. 3.4).

Art. 55 Abs. 1

Wie heute sollen die mündlichen Beratungen grundsätzlich *öffentlich* durchgeführt werden (vgl. im Einzelnen vorstehend Ziff. 3.4).

Gliederungstitel vor Art. 68

Die Einführung der subsidiären Verfassungsbeschwerde als zusätzliches Rechtsmittel macht es aus systematischen Gründen erforderlich, die Bezeichnung "Beschwerdeinstanz" in der Überschrift zum dritten Kapitel durch den Begriff "ordentliche" zu ergänzen.

Art. 70 Streitwertgrenze

S. vorstehend Ziff. 3.1 und 3.2.

Art. 74 Ausnahmen

Der in Ziff. 3.2 erläuterte Verzicht auf die Einführung von Streitwertgrenzen im Strafrecht hat zur Folge, dass die Beschwerde in Strafsachen nur noch unzulässig ist gegen Entscheide der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts, die nicht eine Zwangsmassnahme zum Gegenstand haben.

Art. 78 Ausnahmen

Die grundsätzlichen Neuerungen liegen in der *Streichung der Absätze 2 und 3* sowie im Verzicht auf die Einführung von Streitwertgrenzen auf dem Gebiet der Steuern und Abgaben (s. dazu im einzelnen vorstehend Ziff. 3.1 und 3.2).

Zudem sind Präzisierungen bei *Absatz 1 Bst. c^{bis}* sowie *Absatz 1 Bst. f* notwendig. Diese Änderungen sind vor allem gesetzestechnisch bedingt und haben mit der Diskussion über die Zugangsschranken nichts zu tun. In der Sache handelt es sich um einen Transfer der jeweiligen Regelung nach Art. 79, da die Fassung des Ständerats zu verfassungswidrigen Situationen führen kann: Auch Entscheide *des Bundesverwaltungsgerichts* unterhalb des Streitwerts müssen beim Bundesgericht angefochten werden können, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt. Dem lässt sich besser Rechnung tragen, wenn die Gegen Ausnahme in einem separaten Streitwertartikel (Art. 79) untergebracht wird. Ausserdem kann die Ausnahme von *Absatz 1 Bst. f Ziff. 2* ersatzlos gestrichen werden: Da Verfügungen über ein Arbeitsverhältnis beim Bundesgericht neu von einer Rekurskommission bestehend aus den Präsidenten und Präsidentinnen der Verwaltungsgerichte der Kantone Waadt, Luzern und Tessin beurteilt werden sollen (vgl. vorstehend Ziff. 3.6 am Ende), ist eine Regelung über den Ausschluss solcher Streitigkeiten von der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nicht mehr notwendig.

Art. 79 Streitwertgrenze

S. Bemerkungen zu Art. 78.

Gliederungstitel vor Art. 89a sowie Art. 89a

Die Definition der Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung, wie sie der Ständerat in Art. 89a vorgesehen hat, vermag nicht in allen Teilen zu überzeugen. Die Arbeitsgruppe ist der Auffassung, dass die Auslegung des Begriffs "Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung" der Praxis des Bundesgerichts überlassen werden sollte. Sie schlägt daher vor, die ständerätliche Legaldefinition ersatzlos zu streichen.

Art. 92a Abs. 2

Der Wegfall von Art. 78 Abs. 2 bedingt die Streichung von Art. 92a Abs. 2.

Art. 94 Abs. 6

Die Änderung hängt zusammen mit der Anpassung von Art. 104 Abs. 3 (s. dort).

Art. 96 Abs. 1

Die Möglichkeit, auf einen Schriftenwechsel zu verzichten, soll grundsätzlich in sämtlichen Fällen und nicht nur im vereinfachten Verfahren bestehen. Die neue Formulierung verankert diesen Grundsatz, der bereits heute der Praxis des Bundesgerichts entspricht.

Art. 102 Einzelrichter

S. vorstehend Ziff. 3.3.

Art. 102a Dreierbesetzung

Absatz 1 enthält die Regelung, welche in der Fassung des Ständerats in Art. 102 Abs. 1 Bst. c enthalten war. Sie tritt an die Stelle jener Regelung, die der Ständerat für die Fälle mit offensichtlichen Anhaltspunkten für Verfassungsverletzungen vorgesehen hat und die nun ersatzlos gestrichen werden kann.

Anders als im ordentlichen Verfahren, soll im vereinfachten Verfahren nach Absatz 1 nicht immer dann eine mündliche (und in der Regel öffentliche) Beratung stattfinden, wenn sich keine Einstimmigkeit ergibt. Absatz 1 Satz 2 sieht daher vor, dass Art. 54 Abs. 1 Bst. b keine Anwendung findet. Hingegen soll eine mündliche Beratung zumindest dann durchgeführt werden können, wenn der Präsident oder die Präsidentin sie anordnet oder ein Mitglied des Spruchkörpers dies verlangt.

Absatz 2 enthält, was gemäss ständerätlicher Fassung in Art. 102 Abs. 2 Bst. c und d sowie in Art. 102 Abs. 3 enthalten war.

Absatz 3 entspricht Art. 102a Abs. 4 in der Fassung des Ständerats.

S. im Übrigen vorstehend Ziff. 3.3.

Art. 104 Abs. 3

Die ständerätliche Fassung der Artikel 104 Abs. 3 und 94 Abs. 6 erlaubt den Kantonen nur dann ein Kassationsgericht mit engerer Überprüfungsbefugnis als das Bundesgericht vorzusehen, wenn dieses als *dritte* Instanz im kantonalen Instanzenzug entscheidet. Grund für diese Regelung war das Prinzip des zweistufigen kantonalen Verfahrens, das verlangt, dass die vor dem Bundesgericht geltend gemachten Beschwerdegründe bereits von einer kantonalen Beschwerdeinstanz hätten überprüft werden können.

Die Arbeitsgruppe erachtet die Regelung des Ständerats dort als nicht sachgerecht, wo es um die Anfechtung von Entscheiden eines Fachgerichts in handelsrechtlichen Fragen geht, das nach der Ausnahmeregelung von Art. 71 Abs. 2 Bst. b direkt als Vorinstanz des Bundesgerichts angerufen werden kann. In diesen Fällen ist es mit Blick auf die Entlastung des Bundesgerichts sinnvoll, den Kantonen weiterhin zu gestatten, ein Kassationsgericht als Vorinstanz des Bundesgerichts vorzusehen. Die Änderung der Artikel 104 Abs. 3 und 94 Abs. 6 macht dies möglich.

Gliederungstitel vor Art. 105a sowie Art. 105a-105g

S. vorstehend Ziff. 3.1.

**Bundesgesetz
über das Bundesgericht
(Bundesgerichtsgesetz, BGG)**

Änderungen im Vergleich zur Fassung des Ständerates vom 23.9.03

Art. 1 Absätze 1^{bis}, 2 und 3 Satz 2

^{1bis} Es übt die Aufsicht über die Geschäftsführung des Bundesstrafgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts aus.

² Es besteht aus 35-45 ordentlichen Bundesrichtern und Bundesrichterninnen.

³ ... Deren Zahl beträgt höchstens zwei Drittel der Zahl der ordentlichen Richter und Richterinnen.

Art. 7 Abs. 2

² Es bestimmt die Voraussetzungen für diese Bewilligung in einer Verordnung.

Art. 10 Abs. 2

² Die Vereidigung erfolgt durch die Abteilung unter dem Vorsitz des Präsidenten oder der Präsidentin des Bundesgerichts.

Art. 13 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 1

¹ ... Einmalige Wiederwahl ist zulässig.

² Der Präsident oder die Präsidentin führt den Vorsitz im Gesamtgericht und in der Verwaltungskommission. ...

Art. 14 Abs. 1 Bst. a-b^{bis} und d-h

¹ Das Gesamtgericht besteht aus den ordentlichen Richtern und Richterinnen. Es ist zuständig für:

- a. den Erlass von Verordnungen über die Organisation und Verwaltung des Gerichts, die Geschäftsverteilung, die Durchführung der Aufsicht über das Bundesstrafgericht und das Bundesverwaltungsgericht, die Information, die

Gerichtsgebühren sowie die Entschädigungen an Parteien, amtliche Vertreter und Vertreterinnen, Sachverständige sowie Zeugen und Zeuginnen;

- b. Wahlen, soweit diese nicht durch Verordnung einem anderen Organ des Gerichts zugewiesen werden;

b^{bis}. *Streichen*

...

- d. die Bestellung der Abteilungen und die Wahl ihrer Präsidenten und Präsidentinnen auf Antrag der Verwaltungskommission;
- e. den Vorschlag an die Bundesversammlung für die Wahl des Präsidenten oder der Präsidentin und des Vizepräsidenten oder der Vizepräsidentin;
- f. die Anstellung des Generalsekretärs oder der Generalsekretärin und des Stellvertreters oder der Stellvertreterin auf Antrag der Verwaltungskommission;
- g. Beschlüsse betreffend den Beitritt zu internationalen Vereinigungen;
- h. andere Aufgaben, die ihm durch Gesetz zugewiesen werden.

Art. 14a Präsidentenkonferenz

¹ Die Präsidentenkonferenz besteht aus den Präsidenten und Präsidentinnen der Abteilungen. Sie konstituiert sich selbst.

² Die Präsidentenkonferenz ist zuständig für:

- a. den Erlass von Weisungen und einheitlichen Regeln für die Gestaltung der Urteile;
- b. die Koordination der Rechtsprechung unter den Abteilungen; vorbehalten bleibt Artikel 21;
- c. die Vernehmlassung zu Erlassentwürfen.

Art. 15 Verwaltungskommission

¹ Die Verwaltungskommission setzt sich zusammen aus dem Präsidenten oder der Präsidentin und dem Vizepräsidenten oder der Vizepräsidentin des Bundesgerichts sowie aus einem weiteren Mitglied, welches das Gesamtgericht aus seiner Mitte wählt.

^{1bis} Die Amtsdauer des gewählten Mitglieds beträgt zwei Jahre. Einmalige Wiederwahl ist zulässig.

² Die Verwaltungskommission trägt die Verantwortung für die Gerichtsverwaltung. Sie ist zuständig für:

- a. die Zuteilung der nebenamtlichen Bundesrichter und Bundesrichterinne an die Abteilungen auf Antrag der Präsidentenkonferenz;
- b. die Verabschiedung des Voranschlags und der Rechnung zuhanden der Bundesversammlung;

- c. die Anstellung der Gerichtsschreiber und Gerichtsschreiberinnen sowie deren Zuteilung an die Abteilungen auf Antrag der Abteilungen;
- d. die Bereitstellung genügender wissenschaftlicher und administrativer Dienstleistungen;
- e. die Gewährleistung einer angemessenen Fortbildung des Personals;
- f. die Bewilligung von Nebenbeschäftigungen der ordentlichen Richter und Richterinnen auf Antrag der Präsidentenkonferenz;
- g. die Wahrnehmung der Aufsicht über das Bundesstrafgericht und das Bundesverwaltungsgericht;
- h. sämtliche weiteren Verwaltungsgeschäfte, die nicht in die Zuständigkeit des Gesamtgerichts oder der Präsidentenkonferenz fallen.

Art. 16 Abs. 1

¹ Die Abteilungen werden jeweils für zwei Jahre bestellt. Ihre Zusammensetzung wird öffentlich bekannt gemacht.

Art. 17 Abs. 1 und 3

¹ Die Präsidenten der Abteilungen werden jeweils für zwei Jahre gewählt.

³ Das Amt eines Abteilungspräsidenten darf nicht länger als sechs Jahre ausgeübt werden.

Art. 19 Abs. 1

¹ Das Gesamtgericht, die Präsidentenkonferenz, die Verwaltungskommission und die Abteilungen treffen die Entscheide, Beschlüsse und Wahlen, wenn das Gesetz nichts anderes bestimmt, mit der absoluten Mehrheit der Stimmen.

Art. 22 Abs. 1

¹ *Streichen*

Art. 24 Generalsekretariat

¹ *Streichen*

² Der Generalsekretär oder die Generalsekretärin steht der Gerichtsverwaltung einschliesslich der wissenschaftlichen Dienste vor. Er oder sie führt das Sekretariat des Gesamtgerichts, der Präsidentenkonferenz und der Verwaltungskommission.

Art. 29 Abs. 2

² Der Instruktionsrichter entscheidet als Einzelrichter über die Abschreibung von Verfahren zufolge Gegenstandslosigkeit, Rückzugs oder Vergleichs.

Art. 54 Abs. 1 Bst. b

¹ Das Bundesgericht berät den Entscheid mündlich:

...

- b. wenn sich keine Einstimmigkeit ergibt.

Art. 55 Abs. 1

¹ *Wie Bundesrat*

3. Kapitel: Das Bundesgericht als ordentliche Beschwerdeinstanz

...

Art. 70 Abs. 1 und 2 Bst. a^{bis}

¹ In vermögensrechtlichen Sachen ist die Beschwerde nur zulässig, wenn der Streitwert mindestens 30 000 Franken beträgt.

² Erreicht der Streitwert diesen Betrag nicht, so ist die Beschwerde dennoch zulässig:

a^{bis}. *streichen*

Art. 74 Ausnahme

Die Beschwerde ist unzulässig gegen Entscheide der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts, soweit es sich nicht um Entscheide über Zwangsmassnahmen handelt.

Art. 78 Abs. 1 Bst. c^{bis}, f und l sowie Absätze 2 und 3

¹ Die Beschwerde ist unzulässig gegen:

c^{bis}. *streichen*

- f. Entscheide auf dem Gebiet der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse, wenn sie eine nicht vermögensrechtliche Angelegenheit, nicht aber die Gleichstellung der Geschlechter betreffen;

- l. *wie Bundesrat*

² *Streichen*

³ *Streichen*

Art. 79 Streitwertgrenzen

¹ In vermögensrechtlichen Angelegenheiten auf den Gebieten der Staatshaftung und der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse ist die Beschwerde nur zulässig, wenn der Streitwert mindestens 30 000 Franken beträgt.

² Erreicht der Streitwert diesen Betrag nicht, so ist die Beschwerde dennoch zulässig, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt.

Gliederungstitel vor Art. 89a

Streichen

Art. 89a

Streichen

Art. 92a Abs. 2

² *Streichen*

Art. 94 Abs. 6

⁶ Wenn der Entscheid eines oberen kantonalen Gerichts mit einem Rechtsmittel, das nicht alle Rügen nach den Artikeln 90-92a zulässt, bei einer zusätzlichen kantonalen Gerichtsstanz angefochten worden ist, so beginnt die Beschwerdefrist erst mit der Eröffnung des Entscheids dieser Instanz.

Art. 96 Abs. 1

¹ Soweit erforderlich stellt das Bundesgericht die Beschwerde der Vorinstanz sowie den allfälligen anderen Parteien, Beteiligten oder zur Beschwerde berechtigten Behörden zu und setzt ihnen Frist zur Einreichung einer Vernehmlassung an.

Art. 102 Einzelrichter

¹ Der Präsident der Abteilung oder ein von ihm bezeichneter Richter entscheidet im vereinfachten Verfahren über:

- a. Nichteintreten auf offensichtlich unzulässige Beschwerden;
- b. Nichteintreten auf Beschwerden, die offensichtlich keine hinreichende Begründung (Art. 39 Abs. 2) enthalten;
- c. Nichteintreten auf querulatorische oder rechtsmissbräuchliche Beschwerden.

² Die Begründung des Entscheids beschränkt sich auf eine kurze Angabe des Unzulässigkeitsgrundes.

Art. 102a Dreierbesetzung

¹ Die Abteilungen entscheiden in der Besetzung mit drei Richtern über Nichteintreten auf Beschwerden, bei denen sich keine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt, wenn die Beschwerde nur unter dieser Bedingung

zulässig ist (Art. 70 und 79). Artikel 54 Absatz 1 Buchstabe b findet keine Anwendung.

² Sie entscheiden in der gleichen Besetzung bei Einstimmigkeit über:

- a. Abweisung offensichtlich unbegründeter Beschwerden;
- b. Gutheissung offensichtlich begründeter Beschwerden, insbesondere wenn der angefochtene Akt von der Rechtsprechung des Bundesgerichts abweicht und kein Anlass besteht, diese zu überprüfen.

³ Der Entscheid wird summarisch begründet. Es kann ganz oder teilweise auf den angefochtenen Entscheid verwiesen werden.

Art. 104 Abs. 3

³ Die unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts muss mindestens die Rügen nach den Artikeln 90-92a prüfen können. Vorbehalten bleiben kantonale Rechtsmittel im Sinne von Artikel 94 Absatz 6.

Gliederungstitel vor Art. 105a

4a. Kapitel: Subsidiäre Verfassungsbeschwerde

Art. 105a Grundsatz

Das Bundesgericht beurteilt Verfassungsbeschwerden gegen Entscheide letzter kantonalen Instanzen, soweit keine Beschwerde nach dem dritten Kapitel zulässig ist.

Art. 105b Vorinstanzen

Die Vorschriften des dritten Kapitels über die kantonalen Vorinstanzen (Art. 71 beziehungsweise 80) gelten sinngemäss.

Art. 105c Beschwerderecht

Zur Verfassungsbeschwerde ist berechtigt, wer:

- a. vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat; und
- b. ein rechtlich geschütztes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids hat.

Art. 105d Beschwerdegründe

Mit der Verfassungsbeschwerde kann die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten gerügt werden.

Art. 105e Beschwerdeverfahren

Für das Verfahren der Verfassungsbeschwerde gelten die Artikel 85-89, 93, 94, 96, 97 Absätze 1 und 3, 98, 100 Absatz 2 sowie 101-105 sinngemäss.

Art. 105f Massgebender Sachverhalt

¹ Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat.

² Es kann die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz von Amtes wegen berichtigen oder ergänzen, wenn sie auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Artikel 105d beruht.

Art. 105g Gleichzeitige ordentliche Beschwerde

¹ Führt eine Partei gegen einen Entscheid sowohl ordentliche Beschwerde als auch Verfassungsbeschwerde, so hat sie beide Rechtsmittel in der gleichen Rechtsschrift einzureichen.

² Das Bundesgericht behandelt beide Beschwerden im gleichen Verfahren.

³ Es prüft die vorgebrachten Rügen nach den Vorschriften über die entsprechende Beschwerdeart.

Révision totale de l'organisation judiciaire
Rapport sur les dispositions proposées par le groupe de travail
« Loi sur le Tribunal fédéral » le 16 mars 2004**1. Introduction**

Le 5 janvier 2004, le Tribunal fédéral suisse a adressé un courrier au président de la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-N) et au chef du Département fédéral de justice et police (DFJP). Il s'y prononçait sur les modifications apportées par le Conseil des Etats, le 23 septembre 2003, à la loi sur le Tribunal fédéral, qui, selon lui, étaient en contradiction avec les objectifs mêmes de la révision totale de l'organisation judiciaire. Il estime que non seulement la loi, sous cette forme, ne permettrait plus de le soulager d'une partie de ses tâches, mais qu'elle alourdirait encore sa charge de travail et compliquerait le système des voies de droit. Le Tribunal fédéral s'oppose donc au projet dans sa forme actuelle et demande que l'on intègre au contraire dans la loi le système de voies de droit « actuel, qui a fait ses preuves, avec quelques compléments et améliorations mineurs ».

Le 12 janvier 2004, le Tribunal fédéral des assurances, se prononçant sur les critiques élevées par le Tribunal fédéral, a demandé que l'on poursuive les travaux législatifs, soulignant qu'il continuait d'approuver le projet de loi sur le Tribunal fédéral dans tous ses points essentiels.

Lors de sa séance du 16 janvier 2004, la CAJ-N a entendu les présidents des deux tribunaux, qui ont confirmé les positions qu'ils avaient exprimées par écrit. Sur proposition du chef du DFJP, la CAJ-N a chargé le DFJP de chercher avec le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances une solution tenant compte des observations du Tribunal fédéral. Le DFJP s'est déclaré prêt à lui présenter un rapport dans un délai de deux mois.

2. Groupe de travail « Loi sur le Tribunal fédéral »

Pour réaliser le mandat de la CAJ-N, le chef du DFJP a institué un groupe de travail « Loi sur le Tribunal fédéral » réunissant les personnes suivantes :

- Christoph Blocher, chef du DFJP (président)
- Heinz Aemissegger, président du Tribunal fédéral suisse
- Aldo Borella, président du Tribunal fédéral des assurances

- Niccolò Raselli, juge fédéral à Lausanne
- Peter Karlen, juge fédéral à Lausanne
- Rudolf Rüedi, juge fédéral à Lucerne
- Rudolf Ursprung, juge fédéral à Lucerne
- Heinrich Koller, directeur de l'Office fédéral de la justice
- Christoph Auer, Office fédéral de la justice
- Marino Leber, Office fédéral de la justice
- Karl Spühler, professeur émérite à l'Université de Zurich

Le groupe de travail a tenu cinq séances d'une journée. Il s'est penché essentiellement sur les dispositions concernant les voies de droit (système de voies de droit, recours unifié, valeur litigieuse, limitation de l'accès au Tribunal, pouvoir d'examen, etc.). Il a également débattu de la question de l'intégration du Tribunal des assurances dans le Tribunal fédéral et, en relation avec cette question, de l'organisation du Tribunal fédéral. Enfin, il a examiné la question de la surveillance des tribunaux fédéraux inférieurs et quelques autres points.

3. Commentaire général

3.1 Système des voies de droit

Le groupe de travail a décidé de s'en tenir fondamentalement au passage au système des trois recours unifiés. Il ne doit y avoir à l'avenir que trois recours ordinaires au Tribunal fédéral : le recours en matière civile, le recours en matière pénale et le recours en matière de droit public. Ces recours devront être régis par des règles uniformes, notamment en ce qui concerne la définition de l'objet du recours.

Le groupe de travail propose cependant d'ajouter aux trois recours ordinaires un *recours constitutionnel subsidiaire* (chapitre 4a, art. 105a ss.), ouvert dans les cas où les recours unifiés ordinaires prévus par le chapitre 3 seront exclus (cas où la valeur litigieuse est insuffisante et exceptions). Il ne pourra toutefois être formé que contre des décisions *cantoniales*, car c'est dans ce cas seulement qu'il existe un besoin d'invoquer une violation de la Constitution auprès du Tribunal fédéral. Les conditions à remplir pour avoir qualité pour recourir seront les mêmes que pour le recours de droit public actuel (présence d'un intérêt juridiquement protégé).

Le recours constitutionnel subsidiaire comble les lacunes du projet du Conseil fédéral en matière de voies de droit. En même temps, il permet de renoncer aux règles d'exception ajoutées par le Conseil des Etats aux dispositions sur les trois recours unifiés : la norme, contestée, ouvrant une voie de droit dans les cas où « il y a manifestement des indices que la décision attaquée repose sur la violation d'un droit constitutionnel » peut être biffée ; il sera possible dans ces cas-là de déposer un recours constitutionnel subsidiaire.

Selon ce nouveau modèle, il serait judicieux, dans quelques cas, de déposer contre la même décision un recours unifié et un recours constitutionnel (par ex., au-dessous de la valeur litigieuse minimale, si les griefs portent à la fois sur une question juridique de principe et sur une violation de la Constitution). Pour éviter des recoupements et des difficultés de délimitation, le groupe de travail propose d'intégrer dans le chapitre sur le recours constitutionnel subsidiaire une disposition imposant de déposer *un seul* mémoire et d'ouvrir *une seule* procédure - assortie d'*une seule* décision sur les dépens (art. 105g).

3.2 Valeur litigieuse minimale

Pour ce qui est de la valeur litigieuse minimale *en matière civile*, le groupe de travail propose d'adapter la valeur actuelle de 8 000 francs uniquement en fonction du renchérissement et de la porter à 30 000 francs (le Conseil des Etats l'avait fixée à 40 000 fr.).

En ce qui concerne les recours *en matière pénale*, le groupe de travail propose de *renoncer à toute valeur litigieuse minimale*. Les valeurs litigieuses minimales arrêtées par le Conseil des Etats sur proposition du Conseil fédéral devaient permettre au Tribunal fédéral de maîtriser l'accroissement prévisible de la charge de travail (unification de la procédure pénale). Une étude a cependant montré que cet effet serait moindre que l'on escomptait. De plus, fixer des peines pécuniaires minimales comme critère d'accès mènerait à des incohérences dans le système des voies de droit vu dans son ensemble : on aurait du mal à justifier que les litiges de droit public portant, par exemple, sur des émoluments puissent être portés devant le Tribunal fédéral indépendamment de la valeur litigieuse, mais non ceux qui concernent des amendes. Relevons, en outre, qu'une peine pécuniaire modeste peut donner lieu à un précédent important, ayant des retombées sur des litiges similaires qui ne seraient pas exclus de l'accès au Tribunal fédéral (par exemple un procès en responsabilité civile ou un retrait de permis de conduire). Pour toutes ces raisons, le Tribunal fédéral considère ces valeurs litigieuses minimales, bien que censées le décharger, avec scepticisme voire avec hostilité. Il s'impose donc, de l'avis du groupe de travail, de renoncer à cette nouvelle norme, qui est également contestée sur le plan politique.

Enfin, le groupe de travail propose également de biffer la valeur litigieuse minimale de 10 000 francs introduite par le Conseil des Etats dans le domaine des impôts et des redevances (art. 78, al. 1, let. I). Les avantages de cette mesure concernant la charge de travail du Tribunal seraient en effet minimes par rapport aux difficultés de délimitation qu'elle entraînerait et qui, de l'avis du Tribunal fédéral, lui causeraient en fin de compte plus de travail.

3.3 Procédure simplifiée

Le Conseil fédéral avait proposé des cours siégeant à *deux* juges en cas de procédure simplifiée. Le but de cette nouvelle norme était de décharger le Tribunal fédéral ; en effet, ce sont aujourd'hui des cours siégeant à *trois* juges qui décident en procédure simplifiée (art. 36a OJ). Le Conseil des Etats, hostile à cette solution, a opté pour des cours siégeant à trois juges.

Le groupe de travail propose de reprendre fondamentalement la solution adoptée par le Conseil des Etats (art. 102a), en la complétant toutefois par une *procédure faisant*

intervenir un juge unique pour certaines affaires évidentes (art. 102). C'est le président de la cour ou – en cas d'absence par exemple – un membre du Tribunal qu'il aura désigné, qui statuera en tant que juge unique. Cette procédure sera limitée aux cas où il n'est pas possible d'entrer en matière parce que le recours est manifestement irrecevable, que sa motivation est manifestement insuffisante ou qu'il est introduit de manière procédurière ou abusive.

3.4 Délibérations publiques

Le droit en vigueur prévoit que le Tribunal fédéral ne statue par voie de circulation que dans les cas où il y a unanimité dans une cause entre les juges. A défaut, le tribunal délibère en audience qui est en général publique.

En dépit de cette réglementation qui éveille l'impression que la majorité des décisions se prennent lors de délibérations orales, le Tribunal fédéral statue en réalité par voie de circulation dans l'immense majorité des cas. D'où l'intention du Conseil fédéral de profiter de la nouvelle loi pour mettre en harmonie les normes avec la pratique. Aussi, dans son message a-t-il proposé de ne plus prescrire de délibération en audience que s'il n'y a pas unanimité dans une cause où la loi dispose que la cour doit statuer à *cinq* juges.

Le Conseil des Etats fit un pas de plus en dissociant la "délibération" de la "publicité". Il proposa en effet une modification permettant au Tribunal de délibérer oralement sans que l'audience soit forcément publique. Selon cet amendement, les délibérations, même en la composition de cinq juges, n'auraient plus lieu en séance publique que si le président de la cour ordonne la publicité de l'audience ou si un juge la demande.

La majorité du groupe de travail estime qu'il ne faut rien changer au régime en vigueur et qu'en l'occurrence tant le projet du Conseil fédéral que la version du Conseil des Etats mettraient un accent au mauvais endroit. Les délibérations en audience publique, présentent, en effet, plusieurs avantages. D'abord, elles permettent au public et, plus particulièrement aux médias, d'exercer un contrôle sur le cours de la justice. En outre, elles ont pour effet de renforcer la confiance des parties dans l'autorité judiciaire appelée à statuer. Par ailleurs, la possibilité donnée au public de suivre le débat des juges sur les conclusions qui leur sont soumises est de nature à permettre à la partie qui succombe d'accepter plus facilement la décision de justice ou, du moins, de s'en accommoder. Enfin les délibérations publiques ont un impact positif sur la qualité de la jurisprudence: elles obligent le juge à confronter sérieusement son point de vue avec celui de ses collègues et, partant, à se livrer à une analyse critique de sa position. Il est donc fréquent que de telles délibérations conduisent à un examen approfondi des différents points de vue, tous les aspects des problèmes étant également mis en lumière. L'ensemble des considérations qui précèdent incitent la majorité du groupe de travail à proposer le maintien de la règle selon laquelle le tribunal délibère oralement chaque fois que la procédure de circulation ne permet pas d'atteindre l'unanimité entre les juges (une exception est prévue pour la procédure simplifiée; cf. commentaires ad art. 102a). Les délibérations orales sont publiques, sous réserve des exceptions statuées à l'art. 55, al. 2.

3.5 Organisation du Tribunal

L'organisation du Tribunal fédéral est essentielle pour assurer un fonctionnement optimal au sein de l'institution et la maîtrise du volume des affaires à traiter. Il sera

d'autant plus important de gérer efficacement le Tribunal et de faire clairement le départ entre les tâches juridictionnelles et les tâches administratives que le Tribunal fédéral des assurances doit être partiellement intégré au Tribunal fédéral. Le groupe de travail a donc examiné d'un œil critique les dispositions sur l'organisation. Il est parvenu à la conclusion que les tâches administratives du Tribunal devaient être confiées aux organes suivants, définis dans la loi :

Présidence
Cour plénière
Conférence des présidents
Cours
Commission administrative
Secrétariat général

Le groupe de travail propose plusieurs adaptations des décisions du Conseil des Etats relatives à la composition et aux compétences de ces organes.

- Présidence (art. 13)

Le président et le vice-président seront d'office membres de la commission administrative (voir pour plus de détails les remarques concernant la commission administrative)

- Cour plénière (art. 14)

La cour plénière aura un petit nombre de tâches administratives, que la loi énumérera de façon exhaustive. La disposition prévue par le Conseil des Etats qui la chargeait de rendre les décisions sur l'organisation et l'administration qui ont une portée considérable est biffée.

La cour plénière aura cependant une nouvelle compétence : le droit de faire une proposition à l'Assemblée fédérale pour l'élection du président et du vice-président. Aujourd'hui, en pratique, le Tribunal fédéral fait effectivement cette proposition. Ce droit sera inscrit dans la loi et attribué à la cour plénière.

- Conférence des présidents (art. 14a [nouveau])

Le groupe de travail propose d'inscrire dans la loi la conférence des présidents dont l'existence se fonde aujourd'hui sur l'art. 24 du règlement du Tribunal fédéral. Cet organe, composé des présidents des cours, aura un nombre limité et exhaustivement énuméré de compétences, touchant notamment les affaires qui ont un lien avec la jurisprudence.

- Cours (art. 16)

Le groupe de travail suggère que la composition des cours par la cour plénière ait lieu sur proposition de la commission administrative.

Les cours ont la compétence de dire le droit. Elles ne doivent être chargées que d'un minimum de tâches administratives. La loi mentionne expressément la prestation de serment sous la présidence du président du Tribunal fédéral (art. 10, al. 2) et le droit de proposition concernant l'engagement et l'attribution aux cours des greffiers (art. 15, al. 2, let. c).

- Commission administrative (art. 15)

L'organe de direction s'appellera, comme dans le droit actuel, « commission administrative » (le Conseil fédéral avait proposé le terme de « direction du tribunal » ; le Conseil des Etats avait opté pour « conseil de direction »). Il s'agit de montrer clairement que cet organe s'occupe des affaires *administratives* du Tribunal.

La commission administrative sera un *petit organe* composé de seulement *trois personnes* malgré l'intégration du Tribunal des assurances. Cela simplifiera la prise de décision et allégera la direction du tribunal. Aux termes de la loi, la commission administrative sera composée du président, du vice-président et d'un autre membre élu en son sein par la cour plénière. Elle sera présidée par le président. Le secrétaire général tiendra le procès-verbal et aura une voix consultative.

Les tâches essentielles de la commission administrative sont énumérées à l'art. 15, de façon non exhaustive. En effet, l'art. 15, al. 2, let. h, lui attribue « toutes les autres affaires administratives qui ne relèvent pas de la compétence de la cour plénière ou de la conférence des présidents ».

- Secrétariat général (art. 24)

La dénomination de « secrétaire général » correspond mieux, selon le groupe de travail, à la fonction que l'art. 24 de la loi attribue au responsable de l'administration du tribunal, que le terme de « directeur administratif » choisi par le Conseil des Etats. Le secrétaire général veillera à la mise en œuvre des décisions administratives prises par les organes judiciaires. Il aura seulement une *voix consultative* dans la cour plénière, la conférence des présidents et la commission administrative.

Le groupe de travail propose en outre de remplacer en allemand le terme de *Wahl* par celui de *Anstellung* pour désigner la nomination du secrétaire général. En effet, le terme de *Wahl* restreindrait inutilement la marge de manoeuvre du tribunal.

3.6 Surveillance exercée sur le Tribunal pénal fédéral et le Tribunal administratif fédéral

Le groupe de travail propose une modification importante pour ce qui est de la surveillance des nouveaux tribunaux inférieurs. Le Conseil des Etats s'est rallié sur ce point à la proposition du Conseil fédéral, selon laquelle le Tribunal pénal fédéral et le Tribunal administratif fédéral devaient être soumis à la haute surveillance de la seule Assemblée fédérale, en vertu de l'art. 169, al. 1, Cst. Il se fondait notamment sur le rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 28 juin 2002 concernant la haute surveillance parlementaire sur les tribunaux fédéraux (FF 2002 7077). Dans ce rapport, la CdG-E était parvenue à la conclusion que la délégation de la surveillance au Tribunal fédéral ne s'imposait pas, et que la mise en place d'un bon système de contrôle de gestion interne au tribunal serait plus efficace qu'une surveillance exercée par une instance supérieure (FF 2002 7090).

Le groupe de travail n'est pas de cet avis. Le Tribunal fédéral, instance suprême du domaine judiciaire, est mieux à même que le (seul) Parlement pour déceler des dysfonctionnements au sein du Tribunal pénal fédéral ou du Tribunal administratif fédéral. De par son rôle d'instance supérieure de recours, il a déjà une image de leurs points forts et de leurs points faibles et peut donc se rendre compte assez tôt

d'éventuels défauts. Il est donc objectivement juste de lui attribuer la surveillance. Soulignons, en outre, que dans de nombreux cantons, les tribunaux inférieurs sont depuis longtemps soumis à la surveillance et parfois même à l'autorité disciplinaire des tribunaux supérieurs, et que ce système a fait ses preuves.

L'attribution de la surveillance est réglée à l'art. 1 (nouvel alinéa 1^{bis}) de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral. Cette norme est précisée à l'art. 14, al. 1, let. a (compétence de la cour plénière d'édicter des ordonnances) ainsi qu'à l'art. 15, al. 2, let. g, qui confère le pouvoir de surveillance à la commission administrative. Il faudra encore adapter le projet de loi fédérale sur le Tribunal administratif fédéral et le projet de loi fédérale sur le Tribunal pénal fédéral, ainsi que d'autres actes. L'une de ces modifications a trait à la protection juridique contre les décisions touchant les rapports de travail au sein du Tribunal fédéral. Conformément aux options prises par le Conseil des Etats, de telles décisions devraient être attaquables devant le Tribunal administratif fédéral. Or cette voie de droit n'est pas adéquate, car elle conduirait à porter des litiges qui sont nés au sein du Tribunal fédéral (autorité de surveillance) devant le Tribunal administratif fédéral (juridiction d'instance inférieure). Cela étant, le groupe de travail propose que de tels litiges soient tranchés par une commission de recours composée des présidents des tribunaux administratifs des cantons de Vaud et de Lucerne (cantons sièges) ainsi que du Tessin.

4. Commentaire article par article

Art. 1, al. 1^{bis} à 3

L'alinéa 1^{bis} constitue la base légale attribuant au Tribunal fédéral la surveillance de la gestion des tribunaux fédéraux de première instance (Tribunal pénal fédéral et Tribunal administratif fédéral). Il s'agit là d'une nouvelle tâche qui vient s'ajouter à la fonction première du Tribunal fédéral qui est de dire le droit.

Alinéa 2: la fourchette de 35 à 45 juges proposée dans le message du Conseil fédéral suffit, de l'avis du groupe de travail, pour remplir les tâches du Tribunal fédéral. Le nouveau système de voies de droit devrait, malgré le nouveau recours constitutionnel subsidiaire, avoir un certain impact positif sur la charge de travail du tribunal ; porter le nombre de juges maximum à 50, comme le demande le Conseil des Etats, n'est donc pas nécessaire. Il n'est pas non plus utile de fixer leur nombre minimal à 40.

La modification proposée à l'al. 3 est liée à celle de l'al. 2. Si l'on ramène le nombre maximum des juges ordinaires de 50 à 45, il est indispensable, aux yeux du groupe de travail, de se montrer un peu plus généreux que le Conseil des Etats s'agissant de l'effectif des juges *suppléants*. Le groupe de travail préconise donc, tant à l'alinéa 3 que précédemment à l'al. 2, d'en revenir à la proposition du Conseil fédéral en prévoyant que le nombre des juges suppléants n'excède pas les *deux* tiers de celui des juges ordinaires. Cette disposition conférera au Tribunal fédéral une marge de manœuvre quelque peu plus large lorsqu'il devra faire face à un surcroît de travail passager.

Art. 7, al. 2

A l'art. 15, al. 2, let. f, le groupe de travail propose de donner expressément à la commission administrative la compétence d'autoriser les activités accessoires des

juges. On peut donc biffer la règle prévue à l'art. 7, al. 2, selon laquelle le Tribunal fédéral désigne l'organe compétent. En outre, il s'agit de remplacer le terme de "règlement" qui ne correspond plus à l'usage actuel, par celui d'"ordonnance".

Art. 10, al. 2

Le Conseil des Etats, s'écartant du projet du Conseil fédéral, a décidé de reprendre le système actuel (art. 9, al. 2, OJ) pour ce qui est de l'assermentation (les juges et les suppléants prêtent serment devant le Tribunal fédéral, à moins qu'ils n'aient été assermentés par l'Assemblée fédérale). Au sein du tribunal, les prestations de serment ont aujourd'hui lieu devant les cours, sous la présidence du président du tribunal. Le groupe de travail propose de consacrer cette pratique dans la loi.

Art. 13, al. 1 et 2

L'al. 1 prévoit que le président et le vice-président ne peuvent être réélus qu'*une* fois. Dans le cas contraire, le président, qui préside d'office la commission administrative, serait chargé trop longtemps de tâches administratives. C'est encore plus vrai s'il a été vice-président avant d'accéder à la charge de président, ce qui est aujourd'hui souvent le cas.

L'al. 2 prévoit que le président préside également la commission administrative.

Art. 14, al. 1, let a à b^{bis} et let. d à h

L'art. 14 contient la liste exhaustive des compétences de la cour plénière. A la différence de la version du Conseil des Etats, l'ordre dans lequel sont énumérées ces compétences a été modifié. En effet, il est plus judicieux, sous l'angle de la systématique de commencer par mentionner la compétence générale abstraite d'édicter des règles de droit. Autre nouveauté: la nomination du secrétaire général est expressément mentionnée (*let. f*). Cela s'impose notamment parce que cette compétence ne peut plus être déduite de la let. b (nominations ; cf. les remarques ci-dessus concernant le contrat de travail du secrétaire général). Sont également nouveaux le droit de faire une proposition pour l'élection du président et du vice-président (*let. e'*), le pouvoir de statuer sur l'adhésion à une association internationale (*let. g*) et la constitution des cours et l'élection de leurs présidents sur proposition de la commission administrative (*let. d*), qui n'était mentionnée qu'à l'art. 16. La let. d, biffée par le Conseil des Etats, a été rétablie (elle devient la lettre h), sans toutefois la possibilité de fonder d'autres compétences de la cour plénière à l'*échelon de l'ordonnance*

Art. 14a Conférence des présidents

La liste des compétences de la conférence des présidents s'inspire de l'art. 24 du règlement du Tribunal fédéral en vigueur. Elle est exhaustive et comprend principalement des tâches qui ont un rapport avec la jurisprudence.

Art. 15 Commission administrative

Pour la composition et la fonction, voir ci-dessus ch. 3.5.

L'*al. 1^{bis}* prévoit que le troisième membre de la commission n'est lui aussi rééligible qu'*une* fois. Comme pour la présidence, il s'agit de les charger de tâches administratives pour une période limitée afin qu'ils ne perdent pas le contact avec l'activité judiciaire.

Art. 16, al. 1

La compétence de constituer les cours étant dorénavant réglée à l'art. 14, al. 1, let. d, point n'est besoin de répéter cette norme à l'art 16, de sorte que le passage pertinent peut en être biffé.

Art. 17, al. 1 et 3

L'*al. 1* peut être raccourci par analogie avec la correction apportée à l'art. 16, al. 1, étant donné qu'il est inutile de répéter la norme fixant la compétence de constituer les cours (cf. art. 14, al. 1, let. d).

Le groupe de travail propose à l'*al. 3* de *limiter strictement à six ans* l'exercice de la fonction de président d'une cour.

Art. 19, al. 1

La conférence des présidents, organe nouvellement prévu par la loi, doit être mentionnée dans cette disposition.

Art. 22, al. 1 (biffer)

La compétence de nommer les greffiers étant dorénavant réglée à l'art. 15, al. 1, let. c (nomination par la commission administrative sur proposition des cours), il est superflu de répéter cette norme à l'al. 1. Celui-ci peut donc être biffé.

Art. 24 Secrétariat général

S'agissant de la suppression de l'al. 1, voir les remarques concernant l'art. 22, al. 1. A l'al.2, la conférence des présidents, désormais réglée au niveau de la loi, a été ajoutée à la liste des organes dont le secrétaire général assure le secrétariat.

Art. 29, al. 2

La modification proposée clarifie la disposition en consacrant la pratique suivie par le Tribunal fédéral s'agissant de la radiation du rôle des procédures achevées par un retrait ou une transaction judiciaire.

Art. 54, al. 1, let. b

Chaque fois que la procédure de délibération par voie de circulation ne permet pas d'atteindre l'unanimité, le tribunal doit délibérer en audience et ce non seulement lorsqu'il siège en la composition de cinq juges, mais encore en procédure ordinaire, lorsqu'il statue à trois juges (pour plus de détails, voir ci-dessus ch. 3.4).

Art.55, al. 1

Comme c'est le cas actuellement, les délibérations orales doivent, en règle générale, être publiques (pour plus de détails, voir ci-dessus, ch. 3.4)..

Titre précédant l'art. 68

Du fait de la création du recours constitutionnel subsidiaire, il faut préciser qu'il s'agit au chapitre 3 d'une juridiction *ordinaire* de recours.

Art. 70 *Valeur litigieuse minimale*

Voir ci-dessus ch. 3.1 et 3.2.

Art. 74 *Exception*

La suppression de toute valeur litigieuse minimale en droit pénal (cf. ch. 3.2) implique que les seuls recours en matière pénale irrecevables sont ceux déposés contre les décisions de la cour des plaintes du Tribunal pénal fédérale, à l'exception de celles relatives à des mesures de contrainte.

Art. 78 *Exceptions*

Les al. 2 et 3 sont biffés. Les valeurs litigieuses minimales dans le domaine des impôts et des redevances sont supprimées (voir pour plus de détails les ch. 3.1 et 3.2).

De plus, quelques précisions sont nécessaires à l'al. 1, *let. c^{bis} et f*. Ces modifications, relevant surtout de la technique législative, n'ont pas de rapport avec le débat sur la limitation de l'accès au tribunal. Les règles en questions sont transférées à l'art. 79, car la version du Conseil des Etats peut mener à des situations contraires à la Constitution. Les décisions du *Tribunal administratif fédéral* doivent pouvoir être attaquées devant le Tribunal fédéral même si la valeur litigieuse est inférieure au minimum prévu, lorsque la contestation soulève une question juridique de principe. Ce point est plus clair si cette restriction à l'exception est réglée dans un article séparé sur la valeur litigieuse minimale (art. 79). En outre, l'exception prévue à l'al. 1, *let.f, ch.2* peut être purement et simplement biffée. En effet, les litiges auxquels donnent lieu les décisions relatives aux rapports de travail au sein du Tribunal fédéral devant - et c'est là une nouveauté - être tranchés par une commission de recours composée des présidents des tribunaux administratifs des cantons de Vaud, de Lucerne et du Tessin (voir. ci-dessus, ch. 3.6, in fine), il n'est plus nécessaire de prévoir une norme excluant la recevabilité des recours contre de telles décisions.

Art. 79 *Valeur litigieuse minimale*

Voir commentaire de l'art. 78.

Titre précédant l'art. 89a et art. 89a

La définition de la « question juridique de principe » à laquelle le Conseil des Etats a consacré l'art. 89a n'est pas convaincante en tous points. Le groupe de travail est d'avis de laisser l'interprétation de cette notion à la jurisprudence du Tribunal fédéral. Il propose donc de biffer simplement cette définition légale.

Art. 92a, al. 2

La suppression de l'art. 78, al. 2, entraîne celle de l'art. 92a, al. 2.

Art. 94, al. 6

La modification découle de l'adaptation de l'art. 104, al. 3 (voir commentaire de cette disposition).

Art. 96, al. 1

La possibilité de renoncer à un échange d'écritures devrait être applicable dans tous les cas et non seulement dans celui de la procédure simplifiée. La nouvelle formulation consacre ce principe qui correspond à la pratique actuelle du Tribunal fédéral.

Art. 102 Juge unique

Voir ci-dessus ch. 3.3.

Art. 102a Composition à trois

L'al. 1 contient la règle qui se trouvait à l'art. 102, al. 1, let. c, de la version du Conseil des Etats. Il remplace la disposition prévue par ce dernier pour les cas où il existe des indices manifestes de violation de la Constitution, disposition qui peut maintenant être supprimée.

Lorsque le tribunal statue en procédure simplifiée - et à la différence de ce qui vaut pour la procédure ordinaire - les juges ne sont pas toujours tenus de délibérer en audience (généralement publique) lorsqu'il n'y a pas unanimité. Aussi, l'al. 1, 2^{ème} phrase, dispose-t-il que l'art. 54, al. 1, let. b, n'est pas applicable. En revanche, une délibération orale doit, pour le moins, avoir lieu lorsque le président ou un membre de la cour le demande.

L'al. 2 contient les dispositions prévues à l'art. 102, al. 2, let. c et d, et al. 3, de la version du Conseil des Etats.

L'al. 3 correspond à l'art. 102a, al. 4, de la version du Conseil des Etats.

Pour le reste, voir le ch. 3.3.

Art. 104, al. 3

Dans la version du Conseil des Etats, les art. 104, al. 3, et 94, al. 6, ne permettent aux cantons de prévoir un tribunal de cassation ayant un pouvoir d'examen plus

restreint que le Tribunal fédéral qu'à la condition que cette cour décide en *troisième* instance au niveau cantonal. Le motif de cette norme était le principe de la double instance cantonale qui exige que les motifs de recours invoqués devant le Tribunal fédéral aient déjà été examinés par une instance de recours cantonale.

Le groupe de travail ne trouve pas cette disposition justifiée lorsqu'il s'agit de recours contre des décisions d'un tribunal spécialisé dans les litiges de droit commercial, tribunal qui, selon les exceptions prévues à l'art. 71, al. 2, let. b, peut être saisi directement en instance antérieure au Tribunal fédéral. Dans ces cas-là, il serait bon, pour décharger le Tribunal fédéral, de continuer à autoriser les cantons à prévoir un tribunal de cassation statuant directement avant le Tribunal fédéral. La modification des art. 104, al. 3, et 94, al. 6, permet de le faire.

Titre précédant l'art. 105a et art. 105a à 105g

Voir ci-dessus le ch. 3.1.

**Loi fédérale
sur le Tribunal fédéral
(LTF)**

Modifications par rapport à la version du Conseil des États du 23.9.03

Art. 1, al. 1^{bis}, 2 et 3, 2^e phr.

^{1bis} Il exerce la surveillance sur la gestion du Tribunal pénal fédéral et sur celle du Tribunal administratif fédéral.

² Il se compose de 35 à 45 juges ordinaires.

³ ... Leur nombre n'excède pas les deux tiers de celui des juges ordinaires.

Art. 7, al. 2

² Il détermine dans une ordonnance les conditions d'octroi de cette autorisation.

Art. 10, al. 2

² Ils prêtent serment devant la cour sous la présidence du président du Tribunal fédéral.

Art. 13, al. 1, 2^e phr., et 2, 1^e phr.

¹ Ils sont rééligibles une fois.

² Le président préside la cour plénière et la commission administrative. ...

Art. 14, al. 1, let. a à b^{bis} et d à h

¹ La cour plénière réunit les juges ordinaires. Elle est chargée:

- a. d'édicter les ordonnances relatives à l'organisation et à l'administration du tribunal, à la répartition des affaires, à l'exercice de la surveillance sur le Tribunal pénal fédéral et le Tribunal administratif fédéral, à l'information, aux émoluments judiciaires, aux dépens alloués aux parties et aux indemnités allouées aux mandataires d'office, aux experts et aux témoins;

- b. de procéder aux élections et nominations qui ne sont pas attribuées par une ordonnance à un autre organe du tribunal;

b^{bis} *Biffer*

...

- d. de constituer les cours et de nommer leur président sur proposition de la commission administrative;
- e. de faire une proposition à l'Assemblée fédérale pour l'élection du président et du vice-président;
- f. de nommer le secrétaire général et son suppléant sur proposition de la commission administrative;
- g. de statuer sur l'adhésion à une association internationale;
- h. d'exercer les autres tâches que la loi lui attribue.

Art. 14a Conférence des présidents

¹ La conférence des présidents se compose des présidents des cours. Elle se constitue elle-même.

² Elle est chargée:

- a. d'édicter des directives et des règles uniformes pour la rédaction des arrêts;
- b. de coordonner la jurisprudence entre les cours; l'art. 21 est réservé;
- c. de prendre position sur les projets d'actes normatifs.

Art. 15 Commission administrative

¹ La commission administrative se compose du président et du vice-président du tribunal ainsi que d'un autre membre élu par la cour plénière parmi les juges ordinaires.

^{1bis} Le membre élu a une période de fonction de deux ans. Il est rééligible une fois.

² La commission administrative est responsable de l'administration du tribunal. Elle est chargée:

- a. d'attribuer les juges suppléants aux cours sur proposition de la conférence des présidents;
- b. d'adopter le projet de budget et les comptes à l'intention de l'Assemblée fédérale;
- c. d'engager les greffiers et de les attribuer aux cours sur proposition de celles-ci;
- d. de veiller à ce que les prestations des services scientifiques et administratifs répondent aux besoins du tribunal;
- e. de garantir une formation continue adéquate du personnel;

- f. d'accorder les autorisations pour les activités accessoires des juges ordinaires après avoir entendu la conférence des présidents;
- g. d'exercer la surveillance sur le Tribunal pénal fédéral et le Tribunal administratif fédéral;
- h. de traiter toutes les autres affaires administratives qui ne relèvent pas de la compétence de la cour plénière ou de la conférence des présidents.

Art. 16, al. 1

¹ Les cours sont constituées pour deux ans. Leur composition est rendue publique.

Art. 17, al. 1 et 3

¹ Les présidents des cours sont nommés pour deux ans.

³ La fonction de président d'une cour ne peut pas être exercée plus de six ans.

Art. 19, al. 1

¹ La cour plénière, la conférence des présidents, la commission administrative et les cours rendent leurs arrêts, prennent leurs décisions et procèdent aux élections et nominations à la majorité absolue des voix, à moins que la loi n'en dispose autrement.

Art. 22, al. 1

¹ *Biffer*

Art. 24 Secrétariat général

¹ *Biffer*

² Le secrétaire général dirige l'administration du tribunal, y compris les services scientifiques. Il assure le secrétariat de la cour plénière, de la conférence des présidents et de la commission administrative.

Art. 29, al. 2

² Le juge instructeur statue comme juge unique sur la radiation du rôle des procédures devenues sans objet ou achevées par un retrait ou une transaction judiciaire.

Art. 54, al. 1, let. b

¹ Le Tribunal fédéral délibère en audience:

...

- b. s'il n'y a pas unanimité.

Art. 55, al. 1

¹ *Comme le Conseil fédéral*

Chapitre 3: Le Tribunal fédéral en tant que juridiction ordinaire de recours

...

Art. 70, al. 1 et 2, let. a^{bis}

¹ Dans les affaires pécuniaires, le recours n'est recevable que si la valeur litigieuse s'élève au moins à 30 000 francs.

² Même lorsque la valeur litigieuse minimale n'est pas atteinte, le recours est recevable:

a^{bis}. *biffer*

Art. 74 Exception

Le recours n'est pas recevable contre les décisions de la cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral, à l'exception de celles relatives à des mesures de contrainte.

Art. 78, al. 1, let. c^{bis}, f, et 1, al. 2 et 3

¹ Le recours n'est pas recevable contre:

c^{bis}. *biffer*

- f. les décisions en matière de rapports de travail de droit public qui concernent une contestation non pécuniaire, à l'exception de l'égalité des sexes;

- 1. *comme le Conseil fédéral*

² *Biffer*

³ *Biffer*

Art. 79 Valeur litigieuse minimale

¹ S'agissant de prétentions pécuniaires en matière de responsabilité étatique et de rapports de travail de droit public, le recours n'est recevable que si la valeur litigieuse s'élève au moins à 30 000 francs.

² Même lorsque la valeur litigieuse n'atteint pas ce montant, le recours est recevable si la contestation soulève une question juridique de principe.

Titre avant l'art. 89a

Biffer

Art. 89a

Biffer

Art. 92a, al. 2

² *Biffer*

Art. 94, al. 6

⁶ Si la décision d'un tribunal cantonal supérieur peut être déférée à une autre autorité judiciaire cantonale pour une partie seulement des griefs visés par les art. 90 à 92a, le délai de recours commence à courir à compter de la notification de la décision de cette autorité judiciaire.

Art. 96, al. 1

¹ Si nécessaire, le Tribunal fédéral communique le recours à l'autorité précédente ainsi qu'aux éventuelles autres parties ou participants à la procédure ou aux autorités qui ont qualité pour recourir; ce faisant, il leur impartit un délai pour se déterminer.

Art. 102 Juge unique

¹ Le président de la cour ou un juge qu'il a désigné décide en procédure simplifiée de ne pas entrer en matière:

- a. sur un recours manifestement irrecevable;
- b. sur un recours dont la motivation est manifestement insuffisante (art. 39, al. 2);
- c. sur un recours introduit de manière procédurière ou abusive.

² L'arrêt est motivé par une brève indication de la cause de l'irrecevabilité.

Art. 102a Composition à trois

¹ La cour décide, dans une composition de trois juges, de ne pas entrer en matière sur un recours qui ne soulève pas une question juridique de principe si le recours n'est recevable qu'à cette condition (art. 70 et 79). L'art. 54, al. 1, let. b, n'est pas applicable.

² Ils décident dans la même composition à l'unanimité:

- a. de rejeter un recours manifestement infondé;
- b. d'admettre un recours manifestement fondé, en particulier si l'acte attaqué s'écarte de la jurisprudence du Tribunal fédéral sans que celle-ci ne nécessite un nouvel examen.

³ L'arrêt est motivé sommairement. Il peut renvoyer partiellement ou entièrement à la décision attaquée.

Art. 104, al. 3

³ L'autorité qui précède immédiatement le Tribunal fédéral doit pouvoir examiner au moins les griefs visés aux art. 90 à 92a. Sont réservées les voies de droit cantonales visées à l'art. 94, al. 6.

Titre avant l'art. 105a

Chapitre 4a: Recours constitutionnel subsidiaire

Art. 105a Principe

Le Tribunal fédéral connaît des recours constitutionnels contre les décisions des autorités cantonales de dernière instance qui ne peuvent faire l'objet d'aucun recours selon le chapitre 3.

Art. 105b Autorités précédentes

Les dispositions du chapitre 3 sur les autorités cantonales précédentes (art. 71 ou 80) s'appliquent par analogie.

Art. 105c Qualité pour recourir

A qualité pour former un recours constitutionnel quiconque:

- a. a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire; et
- b. a un intérêt juridique à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée.

Art. 105d Motifs de recours

Le recours constitutionnel peut être formé pour violation des droits constitutionnels.

Art. 105e Procédure de recours

Les art. 85 à 89, 93, 94, 96, 97, al. 1 et 3, 98, 100, al. 2, et 101 à 105 s'appliquent par analogie à la procédure du recours constitutionnel.

Art. 105f Faits déterminants

¹ Le Tribunal fédéral statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente.

² Il peut rectifier ou compléter les constatations de l'autorité précédente si les faits ont été établis en violation du droit au sens de l'art. 105d.

Art. 105g Recours ordinaire simultané

¹ Si une partie forme contre une décision aussi bien un recours ordinaire qu'un recours constitutionnel, elle doit déposer les deux recours dans un seul mémoire.

² Le Tribunal fédéral statue sur les deux recours dans la même procédure.

³ Il examine les griefs invoqués selon les dispositions applicables au type de recours concerné.