



25.xxx

**Botschaft
zur Teilrevision des Bundesgesetzes über das Bundesgericht
(Bundesgerichtsgesetz, BGG)**

vom ...

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf zu einer Änderung des Bundesgesetzes über das Bundesgericht. Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2022 | M | 22.4249 | Erhöhung der Obergrenze der Gerichtsgebühren des Bundesgerichtes, des Bundesverwaltungsgerichtes und des Bundesstrafgerichtes
(N 5.12.2022, Geschäftsprüfungskommission NR; S 14.12.2022) |
| 2022 | M | 22.4250 | Erhöhung der Obergrenze der Gerichtsgebühren des Bundesgerichtes, des Bundesverwaltungsgerichtes und des Bundesstrafgerichtes
(S 14.12.2022, Geschäftsprüfungskommission SR) |
| 2024 | M | 24.3023 | Für ein modernes Bundesgerichtsgesetz
(S 12.06.2024, Caroni; N 12.09.2024) |

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

...

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Die Bundespräsidentin: Karin Keller-Sutter
Der Bundeskanzler: Viktor Rossi

Übersicht

Die Teilrevision des Bundesgerichtsgesetzes betrifft die Bundesrechtspflege. Sie nimmt jene Punkte der 2018 gescheiterten Reform auf, die fachlich sinnvoll und politisch mehrheitsfähig scheinen. Die einzelnen Änderungen sind von eher untergeordneter Bedeutung, führen in ihrer Summe aber zu einer klaren Verbesserung der Rechtslage, nicht zuletzt durch die Stärkung der Rechtssicherheit.

Ausgangslage

Die umfassende Revision des Bundesgerichtsgesetzes von 2018 (grosse BGG-Revision) fand 2020 in den Räten keine Mehrheit, unter anderem aufgrund der umstrittenen Stellung der subsidiären Verfassungsbeschwerde im neugestalteten Rechtsmittelsystem. Das damalige Ziel war, die Über- und Fehlbelastung des Bundesgerichts zu korrigieren und bestehende Rechtsschutzlücken zu schliessen. Gleichzeitig enthielt die Vorlage aber auch zahlreiche kleinere Anpassungen betreffend die Gerichtsorganisation, die Kodifizierung von Rechtsprechung oder Einzelpunkte des Verfahrens vor Bundesgericht. Das Postulat 20.4399 «Für ein modernes Bundesgerichtsgesetz» beauftragte den Bundesrat deshalb, die weiterhin «valablen und tragfähigen» Vorschläge der grossen BGG-Revision wieder aufzunehmen. Der Bundesrat verabschiedete in der Folge den Postulatsbericht «Revisionsbedarf Bundesgerichtsgesetz» am 24. Januar 2024. Die vorliegende Teilrevision basiert auf den im Postulatsbericht vom 24. Januar 2024 als weiterhin sinnvoll und politisch mehrheitsfähig beurteilten Reformvorschlägen von 2018. Ausserdem sind einzelne zusätzliche Änderungen eher technischer Natur, die der Verbesserung der Rechtslage und der Rechtssicherheit dienen, vorgesehen. Die Vorlage erfüllt zudem die gleichgerichtete Motion 24.3023 «Für ein modernes Bundesgerichtsgesetz».

Inhalt der Vorlage

Die vorliegende kleine Revision des Bundesgerichtsgesetzes setzt die vom Bundesrat im Postulatsbericht «Revisionsbedarf Bundesgerichtsgesetz» als weiterhin sinnvoll und mehrheitsfähig beurteilten Reformvorschläge von 2018 um. Dies führt zur Änderung von einzelnen Bestimmungen des Bundesgerichtsgesetzes sowie weiterer Erlasse der Bundesrechtspflege (insbesondere VwVG, VGG oder StBOG). Es handelt sich hauptsächlich um Präzisierungen, Vereinheitlichungen und die Kodifizierung von Rechtsprechung. Materiell geht es um untergeordnete Anpassungen der Gerichtsorganisation sowie die Anpassung von Einzelpunkten des bundesgerichtlichen Verfahrens. Dazu gehören beispielsweise eine ausdrückliche Regelung der Verjährungsfrist der Ersatzforderung bei der unentgeltlichen Rechtspflege oder die Möglichkeit, das einzelrichterliche Verfahren auch bei Gesuchen anzuwenden. Hinzugekommen sind zudem weitere kleinere Verbesserungen des bundesgerichtlichen Verfahrens und der Bundesrechtspflege, so insbesondere eine Ergänzung von Artikel 120 BGG zur Vertretungsbefugnis des Departements im Klageverfahren.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Ausgangslage	5
1.1 Handlungsbedarf und Ziele	5
1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung	5
1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates	6
1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	6
2 Vorverfahren, insbesondere Vernehmlassungsverfahren	7
2.1 Vernehmlassungsvorlage	7
2.2 Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	7
2.3 Stellungnahme des Bundesgerichts	8
2.4 Würdigung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	12
3 Grundzüge der Vorlage	13
3.1 Die beantragte Neuregelung	13
3.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	14
3.3 Umsetzungsfragen	14
4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	14
4.1 Bundesgerichtsgesetz	14
4.2 Änderung anderer Erlasse	36
4.2.1 Verantwortlichkeitsgesetz vom 14. März 1958 (VG)	36
4.2.2 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG)	36
4.2.3 Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968 (VwVG)	37
4.2.4 Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG)	40
4.2.5 Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (VGG)	40
4.2.6 Strafbehördenorganisationsgesetz vom 19. März 2010 (StBOG)	43
4.2.7 Zivilprozessordnung	44
4.2.8 Bundesgesetz vom 14. Dezember 2012 über die Förderung der Forschung und der Innovation (FIFG)	45
4.2.9 Geoinformationsgesetz vom 5. Oktober 2007 (GeoIG)	45
4.2.10 Verrechnungssteuergesetz vom 13. Oktober 1965 (VStG)	46
4.2.11 Bundesgesetz vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen (NSG)	47
4.2.12 Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG)	48
4.2.13 Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG)	48

5	Auswirkungen	49
5.1	Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden	49
5.2	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft und Gesellschaft	50
6	Rechtliche Aspekte	50
6.1	Verfassungsmässigkeit	50
6.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	50
6.3	Erlassform	51
6.4	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	51
6.5	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	51
6.6	Datenschutz	51

Bundesgesetzes über das Bundesgericht (*Entwurf*)

BB1 2025 ...

Botschaft

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

In Erfüllung des Postulats 20.4399 «Für ein modernes Bundesgerichtsgesetz» von Ständerat Caroni vom 2. Dezember 2020 hiess der Bundesrat am 24. Januar 2024 den Postulatsbericht «Revisionsbedarf Bundesgerichtsgesetz» gut. Im Postulatsbericht zeigt der Bundesrat auf, welche Reformvorschläge aus der gescheiterten Revision des Bundesgerichtsgesetzes (BGG)¹ von 2018 («Grosse Revision») weiterhin sinnvoll und politisch mehrheitsfähig sind. Gestützt auf diese Analyse hat der Bundesrat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage zu unterbreiten mit den mehrheitsfähigen technischen Änderungen des Revisionsentwurfs 2018. Ständerat Caroni reichte zudem am 26. Februar 2024 die Motion 24.3023 «Für ein modernes Bundesgerichtsgesetz» ein, welche dasselbe Anliegen aufzeigt.

Als sinnvoll und mehrheitsfähig beurteilt hat der Bundesrat insbesondere Präzisierungen und Vereinheitlichungen, die Kodifizierung von Rechtsprechung, aber auch die Anpassung der Gerichtsorganisation und kleine Anpassungen des Verfahrens vor Bundesgericht, beispielsweise die Verjährung der Ersatzforderung bei unentgeltlicher Rechtspflege oder die Anwendung des einzelrichterlichen Verfahrens (vgl. Ziff. 4).

Das Ziel der vorliegenden «kleinen BGG-Reform» ist die technische Verbesserung der Rechtslage und die Stärkung der Rechtssicherheit. Nicht mehr im Vordergrund stehen die Verbesserung des Rechtsschutzes oder die Entlastung des Bundesgerichts. Auf eine Einschränkung der subsidiären Verfassungsbeschwerde wird ausdrücklich verzichtet.

Seit 2018 haben sich zudem weitere kleinere Anpassungen in der Bundesrechtspflege aufgedrängt. Die Vorlage enthält folglich auch kleinere Änderungen, die noch nicht im Revisionsentwurf von 2018 enthalten waren, jedoch ebenfalls der Verbesserung der Rechtslage und Rechtssicherheit dienen. Die Vorlage wurde zudem aufgrund der Rückmeldungen in der Vernehmlassung überarbeitet (vgl. Ziff. 2).

1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Bereits mit dem Postulatsbericht «Revisionsbedarf Bundesgerichtsgesetz» hat der Bundesrat die folgenden zwei Handlungsvarianten verworfen:

- «*Erst bei Gelegenheit handeln*»: Der Bundesrat hätte allfällige, passende Vorstösse abwarten können. Gleichzeitig hätte er bei Gelegenheit einzelne der Reformelemente in andere passende Reformvorlagen zur Bundesrechtspflege einbringen können. Mit dieser zurückhaltenden Vorgehensweise ist allerdings

¹ SR 173.110

nicht sichergestellt, dass alle erfolgsversprechenden Reformvorschläge innert nützlicher Frist oder überhaupt je umgesetzt werden. Beispielsweise wäre es schwierig, Reformvorschläge zur Gerichtsorganisation in einer anderen Vorlage zu platzieren. Zudem besteht die Gefahr von Koordinationsproblemen. Solche können sich z. B. daraus ergeben, dass die Federführung für die verschiedenen Reformvorlagen bei jeweils unterschiedlichen Departementen liegt.

- *«Weitergehende Reform»*: Möglich wäre auch eine weitergehende Reformvorlage gewesen. Eine solche würde über die technischen Änderungen hinaus die Revision von Bestimmungen beinhalten, die eine gewisse Entlastung des Bundesgerichts bewirken könnten, jedoch im Gegenzug in der Regel eine Einschränkung des Rechtsschutzes bedeuten oder umgekehrt einen Ausbau des Rechtsschutzes anstreben und dafür zu einer Mehrbelastung des obersten Gerichts führen würden. Die entsprechenden Reformvorschläge sind aus einer politischen Sicht grundsätzlich umstritten.² Diese Einschätzung wurde durch unterschiedliche Stellungnahmen in der Vernehmlassung bestätigt. Die Integration weitergehender Bestimmungen in die Vorlage würde daher die rasche Umsetzung von unproblematischen, fachlich sinnvollen Reformvorschlägen möglicherweise gefährden.

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 24. Januar 2024³ zur Legislaturplanung 2023–2027 noch im Bundesbeschluss vom 6. Juni 2024⁴ über die Legislaturplanung 2023–2027 angekündigt.

1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Die Vorlage erfüllt gleichzeitig den Auftrag der Motion 24.3023 «Für ein modernes Bundesgerichtsgesetz» vom 26. Februar 2024, die Ständerat Andrea Caroni kurz nach der Verabschiedung des Postulatsberichts «Revisionsbedarf Bundesgerichtsgesetz» eingereicht hat. Der Bundesrat hat die Motion zur Annahme empfohlen, da sie seinem eigenen Vorgehen entspricht. Der Ständerat hat den Vorstoss am 12. Juni 2024 und der Nationalrat am 12. September 2024 angenommen. Die Motion verlangt vom Bundesrat, dass er die notwendigen Gesetzesänderungen unterbreitet, um die technischen Verbesserungen der Bundesgerichtsgesetzgebung gemäss seinem Bericht vom 24. Januar 2024 zum Postulat 20.4399 umzusetzen. Das deckt sich mit den Zielen des vorliegenden Entwurfs.

² Vgl. dazu Bericht vom 24. Januar 2024 in Erfüllung des Postulates 20.4399, Ziff. 4.3.3.

³ BBl 2024 525

⁴ BBl 2024 1440

Auch das Anliegen aus den Motionen der Geschäftsprüfungskommissionen des Ständerates und des Nationalrates 22.4250 und 22.4249 «Erhöhung der Obergrenze der Gerichtsgebühren des Bundesgerichtes, des Bundesverwaltungsgerichtes und des Bundesstrafgerichtes» wird mit dem vorliegenden Entwurf erfüllt. Dies zumindest soweit die Änderungen nicht bereits durch die Revision des Patentgesetzes vom 25. Juni 1954⁵ (PatG) vorweggenommen wurden. Artikel 63 und 65 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968⁶ (VwVG) haben damit bereits die erforderlichen Anpassungen erfahren.⁷

2 Vorverfahren, insbesondere Vernehmlassungsverfahren

2.1 Vernehmlassungsvorlage

Die Vernehmlassungsvorlage basierte auf den Ergebnissen des Postulatsberichts vom 24. Januar 2024 und hatte zum Ziel, die weiterhin sinnvollen und politisch mehrheitsfähigen Reformvorschläge von 2018 aufzunehmen. Der Vorentwurf enthielt entsprechende Änderungen des Bundesgerichtsgesetzes sowie weiterer Erlasse der Bundesrechtspflege. Betroffen waren Einzelpunkte des bundesgerichtlichen Verfahrens, ohne dieses aber grundlegend zu ändern, wie beispielsweise die Streichung einer Ausnahme zur Fünferbesetzung oder verkürzte Beschwerdefristen. Die Änderung der anderen Erlasse war mehrheitlich die Folge von entsprechenden BGG-Änderungen. Zusätzlich waren einzelne weitere, kleinere Änderungen vorgesehen, deren Notwendigkeit sich nach 2018 gezeigt hat.

Am 6. Dezember 2024 hat der Bundesrat die Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Änderung des Bundesgesetzes über das Bundesgericht eröffnet.⁸ Diese dauerte bis am 21. März 2025.

Im Rahmen der Vernehmlassung sind 47 Rückmeldungen eingegangen. Es haben sich 25 Kantone, 4 in der Bundesversammlung vertretene Parteien, 2 Dachverbände der Wirtschaft, 2 Gerichte des Bundes und 10 interessierte Organisationen sowie 4 Privatpersonen geäußert.

2.2 Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Die in der Vernehmlassung eingegangenen Stellungnahmen unterstützen, mit einer Ausnahme, die Vorlage ausdrücklich. Zu Einzelfragen werden verschiedene Anpassungen vorgeschlagen. Die ablehnende Stellungnahme stammt von der Schweizeri-

⁵ SR 232.14

⁶ SR 172.021

⁷ BBl 2024 685 und Botschaft vom 16. November 2022 zur Änderung des Patentgesetzes, BBl 2023 7, S. 55 f.; vgl. auch Art. 64 Abs. 4 E-BGG.

⁸ Die Vernehmlassungsunterlagen sind abrufbar unter: www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2024 > EJP.D.

schen Volkspartei. Sie lehnt die Vorlage einstweilen ab, da die Vorlage drängende Probleme nicht aufnehmen und insbesondere die Beschwerdelegitimation nicht einschränke.

Die Erhöhung der Obergrenze der Gerichtsgebühren (Art. 65 Abs. 5 und 6 VE-BGG) wurde von verschiedenen Vernehmlassungsteilnehmern kritisiert. Dachverbände der Wirtschaft, verschiedene interessierte Organisationen und zwei Privatpersonen befürchten insbesondere, dass eine Erhöhung der Obergrenze der Gerichtsgebühren die Schweiz als internationalen Schiedsplatz benachteiligt.

Eine Mehrheit der Kantone spricht sich für die Anpassung von Artikel 87 Absatz 1 BGG aus, wobei einige betroffene Kantone eine Übergangsregelung bzw. genügend Zeit für die Umsetzung fordern. Die neue Norm verpflichtet die Kantone, eine innerkantonale abstrakte Normenkontrolle für Gemeindeerlasse vorzusehen.

Auch die Änderungen von Artikel 97 Absatz 2 und Artikel 105 Absatz 3 BGG betreffend die Prüfung des Sachverhaltes stossen teilweise auf Ablehnung, so insbesondere durch das Bundesgericht (vgl. sogleich Ziff. 2.3).

Einzelne Vernehmlassungsteilnehmer weisen zudem auf Präzisierungsbedarf im Zusammenhang mit Artikel 112 BGG hin oder schlagen weitergehende Anpassungen vor.

2.3 Stellungnahme des Bundesgerichts

Das Bundesgericht lehnt in seiner Stellungnahme vom 19. März 2025 die Einführung von zwei Änderungen ab. Die Ablehnung betrifft einerseits die Sachverhaltsprüfung im Bereich der politischen Stimmberechtigung (Art. 97 Abs. 2 und Art. 105 Abs. 3 E-BGG) sowie die neue Ausgestaltung des Meinungsaustausches gemäss Artikel 23 BGG.

Die Stellungnahme des Bundesgerichts wird im Folgenden integral wiedergegeben, entsprechend Ziffer 4.3.4 des Verfahrensprotokolls vom 1. Mai 1998⁹ zwischen dem Bundesrat und dem Bundesgericht bei Vernehmlassungen zu Gesetzen im Allgemeinen und betreffend die Stellung des Bundesgerichts im Besonderen.

«Vernehmlassung des Bundesgerichts zur vorgeschlagenen Teilrevision des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG)

Das Bundesgericht wurde zur Stellungnahme im oben genannten Vernehmlassungsverfahren eingeladen, dafür danken wir bestens. Wir verweisen diesbezüglich auf das im Rahmen der Ämterkonsultation erfolgte Schreiben des Generalsekretärs vom 20. September 2024.

Das Bundesgericht lehnt die Einführung von zwei Änderungen ab. Die Erste betrifft die Möglichkeit den Sachverhalt im Bereich der politischen Stimmberechtigung der Bürgerinnen und Bürger oder in Bezug auf eine Beschwerde

⁹ BBl 2004 1549

gegen einen kantonalen Erlass, sofern kein Gericht als unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts entschieden hat, zu überprüfen (vgl. Art. 97 Abs. 2 und 105 Abs. 3 E-BGG). Die Zweite betrifft die Möglichkeit für zwei Richterinnen oder Richter einer Abteilung, einen Meinungsaustausch der betroffenen Abteilungen zu verlangen (Art. 23 Abs. 2^{bis} und Abs. 4 E-BGG).

I. Art. 97 Abs. 2 und 105 Abs. 3 E-BGG

Das Bundesgericht ist keine den Sachverhalt überprüfende Instanz. Dies gehört nicht zum Aufgabenbereich eines obersten Gerichts. Mit der geplanten Teilrevision soll keinesfalls die bisherige Arbeitsbelastung des Bundesgerichts erhöht werden. Die Änderung, die darauf abzielt, die Möglichkeit der Überprüfung des Sachverhalts abzuschaffen, wie sie derzeit für die Unfall- und Militärversicherung in den Artikeln 97 Abs. 2 und 105 Abs. 3 BGG vorgesehen ist, geht im Übrigen in die richtige Richtung und wird unterstützt. Es ist jedoch zumindest paradox, diese Kontrolle in zwei Bereichen abzuschaffen, sie aber gleichzeitig in Bezug auf politische Rechte und auf die abstrakte Normenkontrolle einzuführen. Diese Änderung geht deutlich über das Ziel der Revision hinaus, untergeordnete Anpassungen der Organisation einzuführen (vgl. Begleitschreiben des EJPD vom 6. Dezember 2024). Zudem ist eine solche Erweiterung der Überprüfungsbefugnis des Bundesgerichts sachlich nicht geboten.

Die vorgesehene Neuerung steht vielmehr in direktem Gegensatz zur in Art. 188 und 189 BV angelegten Stellung des Bundesgerichts. Das Bundesgericht hat ausschliesslich als Rechtsmittelbehörde eingesetzt zu werden, sich auf die Beurteilung von Rechtsfragen zu fokussieren und von der Beurteilung von Sachverhaltsfragen entlastet zu werden. Die Verwirklichung der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) haben die Vorinstanzen des Bundesgerichts institutionell zu gewährleisten. Die Übertragung der Zuständigkeit zur Sachverhaltsfeststellung ist daher systemwidrig.

A. In Bezug auf politische Rechte

Das Bundesgericht hat sich im Rahmen seiner Vernehmlassung vom 28. März 2024 zu den vorgeschlagenen Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) bereits zu diesem Themenkreis ausführlich geäussert.¹⁰ Es bekräftigt seine darin dargelegte Ablehnung der vorgesehenen Übertragung der Kompetenz zur freien Sachverhaltsprüfung im Bereich der politischen Rechte.

Die vorgesehenen Änderungen würden eine **erhebliche Ausweitung der Zuständigkeit** des Bundesgerichts im Bereich der politischen Rechte bedeuten - insbesondere auf Bundesebene aber auch auf kantonaler Ebene. Die systemwidrige zusätzliche Kompetenz des Bundesgerichts wird dazu führen, dass die Beschwerdeführenden vermehrt Sachverhaltsrügen an das

¹⁰ Siehe eingehend zum Folgenden die Stellungnahme des Bundesgerichts vom 28. März 2024 im Rahmen der Vernehmlassung zu den vorgeschlagenen Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) und der Verordnung über die politischen Rechte (VPR; Vernehmlassung 2023/15), in der Beilage.

Bundesgericht herantragen werden, welche dieses sehr viel eingehender zu prüfen haben wird als bisher. Es ist absehbar, dass dies zu einem **wesentlich grösseren Aufwand** führen **und mit einer zusätzlichen Belastung** des Bundesgerichts in personeller und organisatorischer Hinsicht einhergehen wird, obwohl die erstinstanzliche Sachverhaltsfeststellung von Verfassungen wegen nicht zu seinen Aufgaben gehört.

Die Rechtsweggarantie (Art. 29a und Art. 34 Abs. 1 BV) soll auch im Bereich der politischen Rechte umgesetzt werden, dies jedoch systemkonform. Deshalb schlägt das Bundesgericht bereits in seiner Vernehmlassung zur BPR-Revision vor, als **Vorinstanz für alle Beschwerden betreffend die politischen Rechte an das Bundesgericht ein Gericht** einzusetzen: bei allen kantonalen Stimmrechtssachen zwingend ein kantonales Gericht (Art. 88 Abs. 2 BGG ist entsprechend anzupassen), bei allen eidgenössischen Stimmrechtssachen das Bundesverwaltungsgericht (anzupassen ist insbesondere Art. 77 Abs. 1 BPR). Wie bis anhin ist mit der Regelung von Behandlungsfristen sicherzustellen, dass das zweistufige Beschwerdeverfahren den zeitlichen Erfordernissen - namentlich bei den Nationalratswahlen - gerecht wird.

B. Bezüglich der abstrakten Normenkontrolle

Die Verankerung der Zuständigkeit für die Sachverhaltsfeststellung bei der abstrakten Normenkontrolle kantonalen Erlasse ist **problematisch und unnötig**. Bei der abstrakten Normenkontrolle ist in der Regel nicht ein konkreter Sachverhalt zu beurteilen, sondern die Vereinbarkeit eines kantonalen Erlasses mit höherrangigem Recht. In diesem Zusammenhang sind Sachverhaltsfeststellungen grundsätzlich nicht erforderlich. Eine ausdrückliche gesetzliche Übertragung der Aufgabe zur Ermittlung des Sachverhalts durch das Bundesgericht könnte bei Beschwerdeführenden die irrige Vorstellung wecken, dass das Bundesgericht ein Beweisverfahren durchführen werde. Dies könnte sie dazu anregen, Sachverhaltsrügen zu erheben und Beweismittel einzubringen. Bei der abstrakten Normenkontrolle vor Bundesgericht ist jedoch zu vermeiden, die Diskussion auf den Sachverhalt zu verlagern, zumal - wie erwähnt - Rechtsfragen (Vereinbarkeit einer Norm mit Bundesrecht, vgl. Art. 49 BV) und grundsätzlich keine Sachverhaltsfragen zu beurteilen sind. Die vorgeschlagene Änderung würde daher falsche Erwartungen wecken. Zudem sind weder rechtliche noch praktische Gründe ersichtlich, die dafür sprechen könnten, dem Bundesgericht bei der abstrakten Normenkontrolle die Aufgabe der freien Sachverhaltsprüfung zu übertragen. Namentlich aus Art. 29a BV lässt sich nichts zugunsten einer solchen Kompetenzübertragung ableiten.

II. Art. 23 Abs. 2^{bis} und Abs. 4 E-BGG

Nach geltendem Recht bedingt die Durchführung eines Meinungsaustausches durch die betroffenen Abteilungen, dass die Mehrheit der Mitglieder einer Abteilung dies verlangt. Die Bestimmung, dass nur zwei Richterinnen oder Richter ein solches Verfahren verlangen können, stellt eine **grundlegende Änderung des Systems** dar und könnte nicht nur die Funk-

tionsweise des Bundesgerichts, sondern auch sein Image beeinträchtigen. Zudem ist sie nur **schwer mit dem Öffentlichkeitsprinzip und den Bestimmungen des BGG über die Öffentlichkeit der Beratungen vereinbar**.

Zunächst muss man wissen, dass der Austausch zwischen den Abteilungen gemäss dem Verfahren nach Art. 23 BGG ein komplexes und zeitaufwendiges Verfahren erfordert. Es muss daher auf Fälle beschränkt werden, in denen es wirklich begründet ist, und unter diesem Gesichtspunkt wird das Risiko eines übermässigen Gebrauchs erheblich eingeschränkt, wenn es auf Fälle beschränkt wird, in denen die Mehrheit der Mitglieder einer Abteilung es für nützlich erachtet. Die Reduzierung dieses Quorums auf zwei Richterinnen oder Richter, die ein solches Verfahren verlangen werden können, wird unweigerlich die Anzahl erhöhen und die Entscheidungsfindung in bestimmten Fällen stark erschweren.

Ausserdem ist es nicht auszuschliessen, dass es sich um zwei unterlegene Richterinnen oder Richter innerhalb einer Abteilung handelt, die unter Anwendung von Art. 23 BGG versuchen, das Kollegium zu erweitern, um eine andere Mehrheit zu erhalten. Eine solche Praxis zuzulassen, könnte die Einheit und das Kollegialitätsprinzip, die für das effiziente Funktionieren der Justiz jedoch unerlässlich sind, innerhalb der betroffenen Abteilung gefährden.

Zusätzlich geht das Verfahren nach Art. 23 BGG davon aus, dass sich die Antrag stellende Abteilung auf einen konkreten, von ihr selbst getragenen Entscheid stützt. Um diese Entscheidung zu treffen, muss jedoch gemäss Art. 58 Abs. 1 lit. b BGG, wenn sich keine Einstimmigkeit ergibt, eine öffentliche Sitzung einberufen werden, in der die Richterinnen oder Richter ihre Meinung äussern und über eine Lösung abstimmen. Am Ende der Sitzung wird die Präsidentin oder der Präsident, falls zwei unterlegene Richterinnen oder Richter ein Verfahren nach Art. 23 BGG verlangen (unabhängig davon, ob dieses begründet ist oder nicht), den Parteien mitteilen müssen, dass das Urteil nicht verkündet werden kann, da sich andere Abteilungen äussern können müssen. Ein solches Verfahren unterbindet das Öffentlichkeitsprinzip bei der Entscheidungsfindung gemäss Art. 58 BGG, wenn keine Einstimmigkeit besteht. Ausserdem verliert man jegliche Vorhersehbarkeit der Spruchkörperzusammensetzung, da das Verfahren nach Art. 23 BGG vorsieht, dass die Richterinnen oder Richter im Geheimen mit Abteilungen (und damit Richterinnen oder Richtern) beraten, die sich als von der Sache betroffen oder nicht betroffen erklären können und von der die Rechtssuchenden nichts erfahren, bevor der Entscheid getroffen wird.

III. Fazit

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen beantragt das Bundesgericht, auf die in den Artikeln 23 Abs. 2^{bis} und 4, 97 Abs. 2 und 105 Abs. 3 des E-BGG vorgeschlagenen Änderungen zu verzichten.»

2.4 Würdigung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Zielsetzung und Stossrichtung der Vorlage wurden von allen Kantonen sowie von der Mehrheit der Parteien und Organisationen ausdrücklich unterstützt. Lediglich eine politische Partei lehnt die Vorlage einstweilen ab. Die Ablehnung gilt jedoch nicht den einzelnen Änderungen, sondern der Tatsache, dass die Vorlage zu wenig weit in die von ihr gewünschte Richtung geht. Die geforderten zusätzlichen Änderungen, so insbesondere in Bezug auf die Einschränkung der Beschwerdelegitimation im Bereich des Bau- und Planungsrechts, sprengen aus Sicht des Bundesrates jedoch den Rahmen der «kleinen BGG-Revision». Zudem kann diesbezüglich auf das Postulat 24.3637 von Ständerat Andrea Caroni «Einsprachen sind wieder auf schutzwürdige Interessen zu beschränken» vom 13. Juni 2024 verwiesen werden.¹¹

Der Bundesrat streicht die Änderung des Artikels zur Praxisänderung und Präjudiz (Art. 23 Abs. 2^{bis} und Abs. 4 E-BGG) und berücksichtigt damit namentlich die Stellungnahme des Bundesgerichts. Hingegen hält er an den vom Bundesgericht ebenfalls kritisierten Änderungen von Artikel 97 Absatz 2 und Artikel 105 Absatz 3 BGG fest, passt jedoch die missverständliche Formulierung nochmals an. Die vorgesehene Gesetzesänderung dient einerseits der Klarstellung, dass das Bundesgericht den Sachverhalt selbst feststellen muss, wenn es keine Vorinstanz gibt. Dies gilt bereits heute. Andererseits soll die Verwirklichung der Rechtsweggarantie gestärkt werden soweit in Stimmrechtssachen kein Gericht als Vorinstanz entschieden hat.

Der Bundesrat nimmt mit Artikel 40a E-BGG eine zusätzliche Änderung auf. Die Anordnung einer Kindsvertretung (vgl. Art. 299 Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008¹² [ZPO]) soll auch im bundesgerichtlichen Verfahren möglich sein.

Die breite Kritik an der Erhöhung der Obergrenze der Gerichtsgebühren betreffend die Artikel 65 Absatz 5 und 6 VE-BGG hat der Bundesrat zur Kenntnis genommen. Die ursprüngliche Anpassung von Absatz 5 wird entsprechend nicht mehr weiterverfolgt. Dies führt gleichzeitig zu einer Vereinheitlichung der Regeln für die (ausserordentliche) Erhöhung der Obergrenze der Gerichtsgebühren im VwVG, im Strafbehördenorganisationsgesetz vom 19. März 2010¹³ (StBOG) und im BGG. Die Gerichte können in besonderen Fällen die Gerichtsgebühren verdoppeln. Zudem wird mit der neuen Gliederung des Absatz 5 verdeutlicht, dass auch die Erhöhung nach Buchstabe c¹⁴ immer nur aus besonderen Gründen erfolgen darf. Solche werden nur ausnahmsweise vorliegen. Es handelt sich deshalb nicht um eine generelle Erhöhung der Gerichtsgebühren. Dennoch hat der Bundesrat die neue Obergrenze im Vergleich zum Vernehmlassungsentwurf von einer Million auf neu 500 000 Franken gesenkt.

Die Änderungen von Artikel 86 Absatz 2 sowie von Artikel 87 Absatz 1 E-BGG führen dazu, dass gewisse Kantone ihre Gerichtsorganisation anpassen müssen. Um diesem Anpassungsbedarf Rechnung zu tragen, schlägt der Bundesrat mit Artikel 132b

¹¹ Vgl. auch Medienmitteilung vom 1. Juli 2025 «Einsprachen und Rekurse sind die wichtigsten Ursachen von verhinderten Wohnbauprojekten», abrufbar unter [>Medien](http://www.bwo.ad-min.ch).

¹² SR 272

¹³ SR 173.71

¹⁴ Entspricht Art. 65 Abs. 6 VE-BGG.

E-BGG eine neue Übergangsbestimmung vor, die sich am bestehenden Mechanismus orientiert (vgl. Art. 130 Abs. 3 sowie Art. 132a BGG). Zudem werden zwei im Bundesgerichtsgesetz vorgeschlagene Änderungen auf das Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005¹⁵ übertragen (Art. 20 Abs. 3 und Art. 23 Abs. 1 E-VGG). Während die erste Änderung die Gerichtsorganisation betrifft, geht es bei der zweiten darum, die bestehende Praxis zu einzelrichterlichen Abschreibebescheiden und Urteilen über Nichteintreten in Artikel 23 VGG abzubilden (vgl. Ziff. 4.2.5).

Weitere Bemerkungen und Änderungs- sowie Ergänzungsvorschläge zu einzelnen Bestimmungen werden bei den jeweiligen Artikeln berücksichtigt (vgl. Ziff. 4 ff.).

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Die beantragte Neuregelung

Die vorliegende Teilrevision betrifft einzelne Bestimmungen des Bundesgerichtsgesetzes sowie weiterer Erlasse der Bundesrechtspflege. Es geht dabei hauptsächlich um Präzisierungen, Vereinheitlichungen und die Kodifizierung von Rechtsprechung. Inhaltlich sind untergeordnete Anpassungen der Gerichtsorganisation vorgesehen sowie eine Anpassung von Einzelpunkten des bundesgerichtlichen Verfahrens, ohne aber dieses grundlegend zu ändern. Dazu gehören beispielsweise eine ausdrückliche Regelung der Verjährungsfrist der Ersatzforderung bei der unentgeltlichen Rechtspflege, die Streichung einer Ausnahme zur Fünferbesetzung, neue Ausnahmen zum Fristenstillstand und für die verkürzte Beschwerdefrist oder die Ausweitung des einzelrichterlichen Verfahrens auch auf Gesuche.

Die Änderungen anderer Erlasse folgen mehrheitlich aus den BGG-Änderungen (bspw. Art. 72 Bst. a E-VwVG und Art. 32 Abs. 1 Bst. a E-VGG betreffend aussen- und sicherheitspolitische Entscheide oder Art. 36 Abs. 2 Entwurf Bundespersonalgesetz [BPG]¹⁶ betreffend die externe Rekurskommission). Teilweise sind es auch gleichlautende Änderungen (bspw. Art. 20 Abs. 3 E-VGG betreffend die Wahlperiode) oder redaktionelle Anpassungen (z.B. Art. 13 Abs. 3 E-FIFG¹⁷). Nur vereinzelt sind auch eigenständige Modifikationen vorgesehen (bspw. Art. 7 Abs. 2 Entwurf Geoinformationsgesetz [GeoIG]¹⁸ betreffend Entscheide über geografische Namen oder Art. 33 Bst. b E-VGG betreffend die Beschwerdemöglichkeit gegen erstinstanzliche Verfügungen des Bundesrates).

Hinzu kommen einzelne Änderungen, die weder im Reformentwurf von 2018 noch im Postulatsbericht vom 24. Januar 2024 enthalten waren. Es handelt sich dabei um eine Präzisierung des Wortlautes (Art. 122 E-BGG), eine Vereinfachung des Klageverfahrens durch eine Vertretungsbefugnis des Departements (Art. 120 E-BGG), die Kodifizierung bestehender Praxis (Art. 75 E-VwVG oder Art. 23 Abs. 1 E-VGG) sowie die Klarstellung des Rechtsmittelweges ans Bundesverwaltungsgericht (Art. 15 Abs. 5 E-VG bzw. Art. 33 Bst. c^{quater} und c^{quinquies} E-VGG).

¹⁵ SR 173.32

¹⁶ SR 172.220.1

¹⁷ Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation, SR 420.1

¹⁸ SR 510.62

Weiter streicht der Bundesrat die in der Vernehmlassungsvorlage noch vorgeschlagenen Artikel 23 Absatz 2^{bis} und Absatz 4. Dafür nimmt er einen neuen Artikel 40a betreffend die Kindsvertretung im bundesgerichtlichen Verfahren auf und sieht neu eine Übergangsbestimmung vor (Art. 132b E-BGG). Zudem werden zwei im Bundesgerichtsgesetz vorgeschlagene Änderungen auf das Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 übertragen (Art. 20 Abs. 3 und Art. 23 Abs. 1 E-VGG).

3.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Das Ziel der vorliegenden «kleinen BGG-Reform» ist die technische Verbesserung der Gesetzgebung. Der Entwurf schafft keine neuen Aufgaben. Auch die Arbeitslast des Bundesgerichts wird nicht in nennenswertem Umfang berührt.

3.3 Umsetzungsfragen

Soweit Kantone innerkantonal noch keine abstrakte Normenkontrolle für Gemeindeerlasse vorsehen, müssen sie in der Verwaltungsrechtspflege entsprechende Rechtsgrundlagen schaffen (vgl. Art. 87 Abs. 1 E-BGG). Zudem werden einige Kantone ihren Rechtsmittelweg im Bereich der Rückerstattung der Verrechnungssteuer an natürliche Personen sowie die entsprechenden Verfahrensvorschriften anpassen müssen (vgl. Art. 86 Abs. 2 E-BGG und Art. 56 E-VStG). Der neue Artikel 132b Absatz 2 E-BGG und die darin vorgesehene Zweijahresfrist, nehmen dabei das Anliegen der Kantone auf, genügend Zeit für die notwendigen Anpassungen zur Verfügung zu haben.

4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

4.1 Bundesgerichtsgesetz

Art. 1 Sachüberschrift und Abs. 1 sowie Art. 2 Abs. 1

Der Entwurf ersetzt in der Sachüberschrift und in Absatz 1 von Artikel 1 sowie in Artikel 2 Absatz 1 die Worte «Recht sprechend» durch «rechtsprechend» mit den nötigen grammatikalischen Anpassungen. Er übernimmt damit die Schreibweise, wie sie in Bundesverfassung (BV) und Bundesgesetzgebung üblich ist.¹⁹

Art. 17a

Artikel 17a schafft neu eine spezialgesetzliche Grundlage für eine vorgelagerte bundesgerichtsinterne Rekurskommission. Dies führt zusammen mit der zugehörigen Anpassung von Artikel 36 Absatz 2 BPG zu einem zweistufigen Rechtsmittelweg: Verfügungen betreffend das Arbeitsverhältnis des Personals des Bundesgerichts lassen

¹⁹ Vgl. bspw. Art. 188 Abs. 1 Bundesverfassung (SR 101) oder Art. 4 Abs. 2 Bst. c Datenschutzgesetz (SR 235.1) sowie Leitfaden zur deutschen Rechtschreibung, 4. A., 2017, Rz. 2.28.

sich an die bundesgerichtsinterne Rekurskommission und anschliessend an die externe Rekurskommission weiterziehen.

Der Revisionsentwurf von 2018 wie auch der Postulatsbericht vom 24. Januar 2024 gliederten die interne Rekurskommission in Personalsachen unter Artikel 25 mit einem Absatz 2^{bis} ein. Bei der Rekurskommission handelt es sich um ein neu geschaffenes, eigenständiges Organ. Rechtsetzungstechnisch ist daher deren Regelung in einem eigenen Artikel 17a vorzuziehen. Zudem passt der Regelungsort anschliessend an Artikel 17 zur Verwaltungskommission besser. Auch diese befasst sich mit gewissen Personalfragen. Anders als bei der Verwaltungskommission und der bestehenden Rekurskommission (Beschwerdeorgan gemäss Art. 28 BGG in Sachen Öffentlichkeitsprinzip [vgl. Art. 54 ff. Reglement für das Bundesgericht vom 20. November 2006²⁰]) sollte sich die Rekurskommission in Personalsachen nicht nur aus Richterinnen und Richtern zusammensetzen. Vielmehr ist eine paritätische Zusammensetzung mit Gerichtsschreiberinnen und -schreibern sowie administrativem Personal anzustreben. Die Organisation der Rekurskommission ist jedoch Sache des Bundesgerichts, das sich selbst verwaltet (vgl. Art. 188 Abs. 3 BV²¹ sowie Art. 13 BGG). Das Bundesgericht muss aber auf eine ausgewogene Zusammensetzung achten. Die Vorgaben von Artikel 57e Absatz 2 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997²² können als Orientierung dienen. Das Bundesgericht regelt die interne Rekurskommission in Personalsachen wie auch das Verfahren in einem Reglement (Art. 17a Abs. 2 und Art. 13 BGG).

Das Bundesgericht erhält keine zusätzlichen finanziellen oder personellen Mittel, sondern muss dies innerhalb der bestehenden Ressourcen selbst organisieren. Es kann für die zu erlassenden Ausführungsbestimmungen auf frühere Erfahrungen mit einer internen Rekurskommission in Personalfragen zurückgreifen, weshalb eine rasche Umsetzung möglich erscheint.²³

Die Schaffung einer bundesgerichtsinternen Rekurskommission für personalrechtliche Streitigkeiten – ähnlich dem System, wie es bis zum 30. Juni 2013 galt²⁴ – entspricht einem Anliegen des Personals des Bundesgerichts. Das Bundesgericht ist die einzige Bundesbehörde, deren eigene personalrechtliche Verfügungen sich nicht beim Bundesverwaltungsgericht anfechten lassen. Das Personal des Bundesgerichts²⁵ kann bei arbeitsrechtlichen Streitigkeiten zurzeit nur die externe Spezialrekurskommission nach Artikel 36 Absatz 2 BPG anrufen, die sich aus drei Präsidenten bzw. Präsidentinnen kantonaler Gerichte zusammensetzt. Eine Beschwerde ans Bundesgericht gegen Entscheide dieser Rekurskommission ist ausgeschlossen. Die Rekurskommission nach Artikel 36 BPG ist in Artikel 86 BGG entsprechend nicht als Vorinstanz aufgeführt. Eine Beschwerde ans Bundesgericht käme denn auch einer letztinstanzlichen

²⁰ SR 173.110.131

²¹ SR 101

²² SR 172.010

²³ Vgl. dazu Art. 54 f. Reglement für das Bundesgericht vom 20. November 2006 sowie AS 2006 5653 f. bzw. Art. 81 alte Personalverordnung des Bundesgerichts vom 27. August 2001; AS 2001 3258.

²⁴ Vgl. hierzu BBl 2018 4622 sowie Erläuternder Bericht vom 4. November 2015 zur Änderung des Bundesgerichtsgesetzes, S. 15.

²⁵ Vgl. zum Begriff Art. 2 Abs. 1 Bst. g sowie Art. 37 Abs. 2 BPG i. V. m. der Personalverordnung des Bundesgerichts (PVBger; SR 172.220.114).

Entscheidung in eigener Sache gleich, dies im Unterschied zum vorliegenden Vorschlag mit einer vorgelagerten internen Rekurskommission.

Art. 19 Abs. 3

Die Änderung ermöglicht den Bundesrichterinnen und Bundesrichtern, den Abteilungsvorsitz während drei vollen zweijährigen Amtsdauern auszuüben, indem sie zwei Wiederwahlen zulässt, jedoch die Wahl für weniger als zwei Jahre nicht mitrechnet. Konkret bedeutet dies, dass Bundesrichterinnen oder Bundesrichter, die den Abteilungsvorsitz im Laufe einer Zweijahresperiode übernehmen, zukünftig den Vorsitz bis zum Ablauf der (dritten) ordentlichen Amtsdauer ausüben können, auch wenn dies insgesamt mehr als die aktuell zulässigen sechs Jahre ergibt. Die Neuformulierung regelt damit gesetzgeberisch eine Frage, die in der Praxis aufgetreten ist.²⁶

Art. 20 Abs. 2 zweiter Satz

Der zweite Satz des zweiten Absatzes und damit die bisherige Ausnahme (Dreierbesetzung) für Beschwerden gegen Entscheide der kantonalen Aufsichtsbehörden in Schuldbetreibungs- und Konkursachen wird aufgehoben. Die Beschleunigungswirkung der verkleinerten Besetzung – drei statt fünf Richterinnen und Richter – ist, wenn überhaupt, gering und vermag die Ausnahme nicht zu rechtfertigen. Wie bei allen Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung oder auf Antrag einer Richterin oder eines Richters hin entscheidet das Bundesgericht neu auch in diesen Fällen in einer Fünferbesetzung.

Art. 40a Vertretung eines Kindes

Die Anordnung der Vertretung eines Kindes bezweckt die Verwirklichung der Rechte von Kindern und deren Anspruch auf ein faires Verfahren (Art. 29 BV).²⁷ Die Zivilprozessordnung regelt die Anordnung der Kindsvertretung in Artikel 299 betreffend die erst- und zweitinstanzlichen kantonalen Gerichtsverfahren. Das Bundesgerichtsgesetz kennt für das Verfahren vor Bundesgericht zurzeit keine entsprechende Rechtsgrundlage.²⁸ Der neue Artikel 40a schliesst diese Lücke.

Die Neuerung setzt dabei in *Absatz 1* die bundesgerichtliche Rechtsprechung²⁹ um, wonach eine bereits im kantonalen Verfahren bestellte Kindsvertretung ihre Aufgabe vor Bundesgericht weiterführen kann, ohne dass das Bundesgericht diese noch einmal förmlich ernennen musste.

²⁶ Vgl. dazu Lorenz Kneubühler, Art. 19 Abteilungsvorsitz, in: Niggli et al. (Hrsg.), Bundesgerichtsgesetz [Basler Kommentar; nachfolgend BSK-BGG], 3. A., Basel 2018, Art. 19 N 6a.

²⁷ Blum et. al, Kindesvertretung, Konkret, partizipativ, transdisziplinär, in: transcript, Gesellschaft der Unterschiede, Band 74, 2022, S. 63 ff. und 107 ff.

²⁸ Vgl. Margot Michel / Tabea Berger in: Spühler et al. (Hrsg.), Schweizerische Zivilprozessordnung [Basler Kommentar; nachfolgend BSK-ZPO], 4. A., Basel 2024, Art. 299 N 4.

²⁹ Vgl. Urteil des Bundesgerichts 5A_529/2014 vom 18. Februar 2015 E. 8.3; bestätigt im Urteil 5A_503/2018 vom 6. November 2018 E. 1.4 sowie im Urteil 5A_33/2023 vom 20. Dezember 2023 E. 1.2.1; BSK-ZPO-Michel / Berger (Fn. 28) Art. 299 N 4.

Gemäss *Absatz 2* ordnet das Bundesgericht, wenn nötig die Vertretung an und bezeichnet eine in fürsorgerischen und rechtlichen Fragen erfahrene Person als Beistand oder Beiständin. Der Wortlaut ist dabei an denjenigen von Artikel 299 Absatz 1 ZPO angelehnt. Das Bundesgericht kann sich deshalb bei der Beurteilung, wann eine Vertretung notwendig ist, an der Praxis zu Artikel 299 ZPO und Artikel 314a^{bis} Zivilgesetzbuch³⁰ orientieren, wobei die Besonderheiten des bundesgerichtlichen Verfahrens zu berücksichtigen sind.³¹ Dasselbe gilt grundsätzlich für den *Absatz 3*, wonach das Bundesgericht zwingend eine Vertretung anordnet, wenn ein urteilsfähiges Kind einen Antrag auf Vertretung stellt (vgl. Art. 299 Abs. 3 erster Satz ZPO).³² Damit geht Absatz 3 über den Schutz von Artikel 12 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989³³ (UN-KRK) hinaus, welcher gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts keinen unmittelbaren Anspruch auf Vertretung beinhaltet.³⁴

Die *Absätze 2 und 3* gewährleisten, dass sich Kinder im bundesgerichtlichen Verfahren neu auch vertreten lassen können, wenn die kantonalen Behörden in den vorangegangenen Verfahren noch keine Kindsvertretung angeordnet hatten. Dies dient der Verwirklichung des übergeordneten Rechts (Art. 12 UN-KRK und Art. 11 Abs. 2 i.V.m. Art. 29 BV) und entspricht den gesetzgeberischen Entwicklungen der letzten Jahre. Es erfüllt zugleich eine offene Forderung aus der Lehre.³⁵ Die Kosten für die Vertretung von Kindern wird in der Aufzählung der Gerichtskosten von Artikel 65 Absatz 1 E-BGG ergänzt.

Art. 42 Abs. 2 zweiter Satz

Der zweite Satz von Artikel 42 Absatz 2 wird im französischen Text redaktionell angepasst, damit er besser auf Artikel 74 abgestimmt ist.

Art. 46 Abs. 2 Bst. f und g

Der gesetzliche Fristenstillstand, auch Gerichtsferien genannt, gilt über Weihnachten, Ostern und im Sommer von Mitte Juli bis Mitte August (Abs. 1). In der Praxis hat sich der Bedarf nach weiteren Ausnahmen von der bestehenden Regelung gezeigt. Um die jeweiligen Verfahren zu beschleunigen, wird *Absatz 2* um zwei neue Buchstaben (Bst. f und g) erweitert. Damit laufen die Fristen neu auch in den folgenden zwei Verfahrensarten während der Gerichtsferien weiter:

- *Bst. f*: Verfahren betreffend die Schutzmassnahmen und Rückführungsentscheide nach dem Bundesgesetz über internationale Kindesentführung und die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen (BG-

³⁰ SR 210

³¹ Vgl. z.B. BGE 142 III 153 E. 5.1; BSK-ZPO-Michel / Berger (Fn. 28) Art. 299 N 7 ff. m.w.H.; BK-ZGB-Affolter / Vogel, Art. 314a^{bis} N 24 ff.

³² Vgl. z.B. BSK-ZPO-Michel / Berger (Fn. 28) Art. 299 N 37 ff. m.w.H.

³³ SR 0.107

³⁴ Unveröffentlichte Erwägung 4 von BGE 147 III 451.

³⁵ Vgl. Christophe Herzig, Die Rolle der Kindvertretung, FamPra 2020/3 S. 580; Heinz Hausheer/ Thomas Geiser/ Regina Elisabeth Aebi-Müller, Das Familienrecht des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, 7. Aufl., Bern 2022, Rz. 646; BSK-ZPO-Michel / Berger (Fn. 28) Art. 299 N 4.

KKE)³⁶. Der Bundesrat kam bei der Evaluation des BG-KKE zum Schluss, dass diese Änderung notwendig ist, um die Verfahren zusätzlich zu beschleunigen.³⁷

- *Bst. g.*: Verfahren über Zwangsmassnahmen nach der Strafprozessordnung³⁸ (StPO)³⁹. Es hat sich in der Praxis ein Bedürfnis nach einer Beschleunigung dieser Verfahren gezeigt.⁴⁰

Mit der Totalrevision⁴¹ des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB)⁴² passte der Gesetzgeber zwischenzeitlich Artikel 46 BGG an, weshalb die Reihenfolge der Aufzählung nicht mehr derjenigen des Revisionsentwurfs 2018 entspricht. Zudem werden die Ausnahme zu Verfahren betreffend öffentliche Kaufangebote nach dem Finanzinfrastrukturgesetz (FinfraG)⁴³ und die Ausweitung des Buchstabens d auf die gesamte internationale Amtshilfe nicht mehr aufgenommen. In beiden Bereichen ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ausgeschlossen (Art. 83 Bst. h bzw. u BGG). Die Aufhebung der Gerichtsferien würde folglich aufgrund des Wegfalls des 2018 noch vorgesehenen Konzepts der Restkompetenz nur noch subsidiäre Verfassungsbeschwerden betreffen. Eine Beschleunigung dieser Verfahren drängt sich nicht auf. Aus demselben Grund wird auch auf die 2018 noch vorgesehen gleichgerichteten Änderungen von Artikel 100 und 107 verzichtet.

Art. 60 Abs. 2^{bis}

Absatz 2^{bis} nimmt ein Anliegen aus dem Bereich Opferhilfe auf. Das Opfer (vgl. Art. 1 Abs. 1 Opferhilfegesetz [OHG]⁴⁴ sowie Art. 116 Abs. 1 StPO), das am Beschwerdeverfahren vor Bundesgericht nicht mehr teilnimmt, kann verlangen, dass ihm das Bundesgericht einen Entscheid in einer Strafsache unentgeltlich mitteilt. Ein Opfer nach Artikel 116 Absatz 1 StPO, das sich an der Strafuntersuchung und am Verfahren vor dem erstinstanzlichen Gericht als Privatklägerschaft beteiligt hat, ist unter Umständen vor den Rechtsmittelinstanzen – insbesondere vor Bundesgericht – nicht mehr Partei. Dies trifft zum Beispiel zu, wenn die verurteilte Person nur hinsichtlich der Sanktion – Art oder Ausmass – an die nächste Instanz gelangt (vgl. Art. 382 Abs. 2 StPO). Aus der Sicht des Opfers hat die strafrechtliche Sanktion eine grosse Bedeutung für die Verarbeitung des erlittenen Unrechts. Mit der geplanten Regelung kann das Opfer verhindern, dass es nur aus der Presse von einem Bundesgerichtsentscheid

³⁶ SR 211.222.32

³⁷ Bericht des Bundesrates vom 28. August 2024 in Erfüllung des Postulates 20.4448 Feri Yvonne vom 10. Dezember 2020, «Evaluation des Bundesgesetzes über internationale Kindesentführungen und der Bearbeitung von Kindesentführungsfällen durch die Bundesbehörden», Ziff. 6.2.1.

³⁸ Vgl. insb. Art. 196 ff. StPO.

³⁹ SR 312.0

⁴⁰ Botschaft vom 15. Juni 2018 zur Änderung des Bundesgerichtsgesetzes, BBl 2018 4605, hier 4621; vgl. ferner BGE 143 IV 357 E. 1.2.1 ff.

⁴¹ AS 2020 641

⁴² SR 172.056.1

⁴³ SR 958.1

⁴⁴ SR 312.5

in seiner Sache erfährt.⁴⁵ Es hat ein Recht, dass ihm der Entscheid mitgeteilt wird, wenn es dies möchte.

Am 1. Januar 2024 ist Artikel 117 Absatz 1 Buchstabe g StPO⁴⁶ in Kraft getreten. Er regelt das Recht des Opfers, den Entscheid oder Strafbefehl von kantonalen Gerichten oder der Staatsanwaltschaft zu erhalten. Die Formulierung von Absatz 2^{bis} berücksichtigt den neuen Buchstaben g von Artikel 117 StPO⁴⁷ in zwei Punkten: Erstens teilt das Bundesgericht seinen Entscheid in der Strafsache dem Opfer ebenfalls unentgeltlich mit. Zweitens kann das Bundesgericht dem Opfer den vollständigen Entscheid mitteilen und nicht nur das Dispositiv und die Teile der Begründung, welche die zum Nachteil des Opfers begangenen Straftaten behandeln, wie das 2018 noch vorgesehen war. Der Aufwand des Bundesgerichts sollte mit der Neuformulierung in Absatz 2^{bis} daher im Vergleich zu einer Anwendung des Revisionsvorschlags von 2018 geringer ausfallen.

Anders als bei den unteren Instanzen besteht für das Bundesgericht keine aktive Mitteilungspflicht. Das Opfer muss die Mitteilung verlangen. Kantonalen Gerichte und Staatsanwaltschaften müssen dagegen – was auf einen Kompromiss zwischen National- und Ständerat⁴⁸ zurückgeht – den Entscheid dem Opfer von sich aus mitteilen; es sei denn, das Opfer verzichtet ausdrücklich darauf (Art. 117 Abs. 1 Bst. g StPO). Es erscheint unverhältnismässig, wenn das Opfer vor Bundesgericht, unter Umständen zum wiederholten Male, seinen Verzicht ausdrücklich erklären muss. Hat das Opfer ein Informationsbedürfnis, so kann es zukünftig sein Recht auf Mitteilung eines Entscheids zweifelsfrei vor Bundesgericht geltend machen. Zugleich soll Absatz 2^{bis} ein automatisches erneutes und ungefragtes Konfrontieren des Opfers mit dem Strafverfahren seitens einer Behörde verhindern.⁴⁹ Das Recht, das Urteil vom Bundesgericht zu verlangen, steht dem Opfer unabhängig vom Zeitpunkt zu, in dem es nicht mehr am Verfahren beteiligt war. Das Opfer darf einen Entscheid in Strafsachen im Übrigen auch verlangen, wenn es sich nie als Partei im Strafverfahren beteiligte.

Art. 64 Abs. 4 zweiter Satz

Absatz 4 sieht im zweiten Satz vor, dass der Anspruch des Bundesgerichts (Gerichtskasse) auf Ersatz für die Kosten der unentgeltlichen Rechtspflege zehn Jahre nach dem rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens verjährt. Die zehnjährige Verjährungsfrist ergibt sich auch aus den allgemeinen Rechtsgrundsätzen.⁵⁰ Die ausdrückliche Regelung, die auch bereits in Artikel 123 Absatz 2 ZPO und Artikel 135 Absatz 5 StPO besteht, schafft Transparenz und Rechtssicherheit.

Das Bundesgericht regelt seine Organisation und Verwaltung (Art. 13). Eines der wesentlichen Elemente seiner Verwaltungsautonomie besteht in der Finanzautonomie. Es kann, im vom Gesetz bestimmten Rahmen, frei über die Mittel verfügen, die ihm

⁴⁵ Vgl. auch Art. 214 Abs. 4 StPO.

⁴⁶ AS 2023 468; BBl 2019 6697

⁴⁷ AS 2023 468; BBl 2019 6697

⁴⁸ AB 2022 S 379, insb. Votum Daniel Jositsch.

⁴⁹ Vgl. zum Wunsch auf Vergessen: David Jakob, Informationsrechte von Opfern während des Justizvollzugs, Diss. 2025, N 163 m.w.H.

⁵⁰ Vgl. bspw. Kiener/Rütsche/Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, 3. A., 2021 N 1699.

das Parlament zuweist.⁵¹ Es führt eine eigene Rechnung (Art. 25 Abs. 3) und besorgt sein Inkasso selbstständig (Art. 68 Abs. 2 Finanzhaushaltsverordnung vom 5. April 2006⁵²). Der Anspruch auf Ersatz für die Kosten der unentgeltlichen Rechtspflege kommt deshalb direkt dem Bundesgericht bzw. seiner Gerichtskasse zu.

Art. 65 Abs. 1 und 5

Aufwand für Kindesvertretung

Artikel 65 regelt die Gerichtskosten. In *Absatz 1* werden neu die Kosten für die Vertretung von Kindern eingefügt (vgl. dazu Art. 40a E-BGG). Der Aufwand für die Kindesvertretung gehört entsprechend der Regelung in Artikel 95 Absatz 2 Buchstabe e ZPO zu den Gerichtskosten. Die Verteilung der Gerichtskosten erfolgt sodann nach den Grundsätzen von Artikel 66 BGG

Besondere Gründe

Wenn besondere Gründe es rechtfertigen, kann das Bundesgericht gemäss Absatz 5 bei der Bestimmung der Gerichtsgebühr über die Höchstbeträge hinausgehen, welche in den Absätzen 3 und 4 festgelegt sind.

Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden die Absätze 5 und 6 aus der Vernehmlassungsvorlage neu in einer Aufzählung in einem neuen Absatz 5 verankert. Damit enthält *Absatz 5* neu eine ausdrückliche Aufzählung für die Fälle, in denen besondere Gründe eine Erhöhung der Gerichtsgebühren rechtfertigen und integriert den Absatz 6 der Vernehmlassungsvorlage in Buchstaben c.

Der *Buchstabe c* soll dem Bundesgericht zusätzlich die Möglichkeit geben, in vermögensrechtlichen Angelegenheiten mit einem ausserordentlich hohen Streitwert die Gerichtsgebühren weiter zu erhöhen. Beträgt der Streitwert mehr als hundert Millionen Franken, so ist eine Gerichtsgebühr von bis zu 500 000 möglich. Nach geltendem Recht beträgt die maximale Gerichtsgebühr in solchen Fällen 200 000 Franken (geltender Abs. 5).

Aufgrund der Rückmeldungen in der Vernehmlassung wird durch die Aufzählung präzisiert, dass auch im Fall von Buchstabe c besondere Gründe vorliegen müssen. Es handelt sich entsprechend weder um eine generelle noch um eine automatische Erhöhung von Gerichtsgebühren, sondern das Bundesgericht soll die Möglichkeit haben, aussergewöhnliche Konstellationen besser zu berücksichtigen.

Wichtig für das Verständnis der neuen Bestimmung ist der Begriff der *besonderen Gründe*, der bereits im geltenden Absatz 5 verwendet wird. Was als besondere Gründe gilt, knüpft entsprechend an die Rechtsprechung zur bisherigen Norm an. Für die Beurteilung entscheidend bleiben zusätzlich zum Streitwert die Abwägungselemente des Absatz 2: Umfang und Schwierigkeit der Sache sowie Art der Prozessführung und finanzielle Lage der Parteien. Ein besonderer Grund kann sich zudem aus einem besonders komplexen Verfahren aufgrund von schwierigen Rechtsfragen oder ausserge-

⁵¹ Botschaft vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl 2001 4202, hier 4288.

⁵² SR 611.01

wöhnlichen Sachverhaltskonstellationen (bspw. umfangreiche Bauvorhaben⁵³ oder die Überprüfung einer IV-Begutachtungspraxis⁵⁴) ergeben. Ein besonderer Grund kann sodann in der aufwändigen Prozessführung einer Partei liegen.⁵⁵ Es muss sich aber in jedem Fall um eine aussergewöhnliche Situation handeln. Zweck der Bestimmung ist nicht, dass das Bundesgericht mehr Geld als bisher einnimmt. Vielmehr soll das Bundesgericht besonderen Umständen, so insbesondere einem erhöhten Aufwand, Rechnung tragen können.

Motionen 22.4249 und 22.4250

Die vorliegende Änderung geht zurück auf parlamentarische Vorstösse.⁵⁶ Die darin geforderte Erhöhung der Obergrenze der Gerichtsgebühren setzte die Bundesversammlung 2024 im VwVG mit der Patentrechtsrevision bereits um:⁵⁷ So sieht Artikel 63 Absatz 5 nVwVG in der Fassung Patentrechtsrevision insbesondere vor, dass wenn es besondere Gründe rechtfertigen, das Bundesverwaltungsgericht, das Bundespatentgericht und (in verwaltungsrechtlichen Angelegenheiten) das Bundesstrafergericht die Höchstbeträge neu verdoppeln können. Mit Blick auf diese Neuregelung der Obergrenze für eidgenössische Gerichte verzichtet der Bundesrat aus Gründen der Einheitlichkeit auf eine Verdreifachung der Obergrenze in Buchstabe a. Gleichzeitig wird damit die in der Vernehmlassung geäußerte Kritik aufgenommen.

Abweichend vom Wortlaut der Motionen 22.4249 und 22.4250 ist der Bundesrat der Meinung, dass es in der künftigen Praxis für die Erhöhung der Obergrenze der Gerichtskosten grundsätzlich keine Rolle spielen darf, ob die *im Streit liegenden Interessen* besonders schwerwiegend sind.⁵⁸ Wenn das Prozesskostenrisiko höher ist, weil die Interessen besonders schwer wiegen, könnte dies zu einer unerwünschten Abschreckungswirkung führen. Dieser sogenannte «chilling effect» soll vermieden werden. Das verworfene Kriterium knüpft zudem weder am Aufwand des Gerichts noch an der wirtschaftlichen Situation der Parteien an und darf deshalb bei der Bemessung der Kosten keine Rolle spielen.

Höchstbetrag bei ausserordentlich hohen Streitwerten

Der Bundesrat setzt den Höchstbetrag für die Gerichtsgebühr beim Vorliegen von ausserordentlich hohen Streitwerten auf 500 000 Franken fest. Die Vernehmlassungsvorlage hatte noch eine Million vorgesehen. In der Vernehmlassung wurde die Be-

⁵³ Vgl. bspw. BGE 145 I 52 E. 5.4.

⁵⁴ Vgl. bspw. BGE 137 V 210 E. 7.2.

⁵⁵ Vgl. bspw. Urteile des Bundesgerichts 8C_503/2019 vom 19. Dezember 2019 E. 4.3, in dem die Vorinstanz durch einen Rückweisungsantrag erneut unnötige Kosten verursacht hat (vgl. dazu auch Katharina Fontana, SJZ 116/2020 S. 205); 5A_137/2017 vom 29. Juni 2017 E. 10 aufgrund einer übermässig langen Beschwerde, obwohl nur noch eine Frage strittig war; 8C_511/2022 vom 8. Februar 2023 E. 13.

⁵⁶ Mo. 17.3353 und 17.3354 «Erhöhung der Obergrenze der Gerichtsgebühren des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts» vom 8. Mai 2017 sowie die Mo. 22.4249 und 22.4250 «Erhöhung der Obergrenze der Gerichtsgebühren des Bundesgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesstrafergerichts» vom 9. September 2022.

⁵⁷ BBl 2024 685 und Botschaft vom 16. November 2022 zur Änderung des Patentgesetzes, BBl 2023 7, S. 55 f.

⁵⁸ Zusätzlich besteht eine Differenz zwischen dem französischen und deutschen Wortlaut: «besonders schwerwiegende im Streite liegende Interessen» und «conflits d'intérêts graves» sind nicht gleichbedeutend.

fürchtung geäußert, dass Artikel 65 Absatz 6 VE-BGG bzw. Absatz 5 Buchstabe c E-BGG die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Schiedsgerichtsplatzes beeinträchtigen könnte. Im Bereich der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit erhöht das Bundesgericht die Gebühr jedoch nur sehr selten gemäss geltendem Absatz 5, und zwar auch in Streitigkeiten, deren Streitwert mehrere Dutzend Millionen Franken beträgt und manchmal sogar eine Milliarde Franken erreicht.⁵⁹ Da sich die Voraussetzungen, unter denen die Erhöhung nach Absatz 5 möglich ist, nicht ändern, dürfte die Ausschöpfung des Kostenrahmens auch weiterhin eine Ausnahme bleiben. Im Übrigen wurde das maximale Risiko, dem die Parteien eines Rechtsstreits mit aussergewöhnlich hohem Streitwert ausgesetzt sein können, deutlich reduziert. Die Höchstgrenze wird nun um nurmehr 300'000 Franken erhöht, was 0,3 % eines Streitwerts von 100 Millionen Franken entspricht. Analoge Überlegungen gelten sodann für den Bereich der internationalen Handelsgerichtsbarkeit, welcher auf der Grundlage der mit der Revision der Zivilprozessordnung von 2023⁶⁰ in Kraft getretenen Anpassungen auch in der Schweiz in Zukunft grössere Bedeutung zukommen könnte.

Art. 78 Abs. 2 Bst. a

Die Neuformulierung von *Buchstabe a* zu adhäsionsweise – also im Rahmen eines Strafverfahrens – geltend gemachten Zivilansprüchen verankert die bundesgerichtliche Rechtsprechung⁶¹ im Gesetz und beseitigt so eine Unklarheit: Die aktuelle Formulierung «Zivilansprüche, wenn diese zusammen mit der Strafsache zu behandeln sind» lässt in zeitlicher Hinsicht offen, vor welcher Instanz eine Behandlung mit der Strafsache erforderlich ist, damit betroffene Personen ihre Zivilansprüche adhäsionsweise mittels Beschwerde in Strafsachen beim Bundesgericht beurteilen lassen können. So schliesst der aktuelle Wortlaut es nicht aus, bezüglich der Erforderlichkeit der gemeinsamen Behandlung von Strafsache und Zivilansprüchen auf die Anfechtung des kantonalen Entscheides beim Bundesgericht abzustellen. Die neue Formulierung «Zivilansprüche, wenn diese von der Vorinstanz zusammen mit der Strafsache zu beurteilen waren» stellt deshalb Folgendes klar: Für die Zulässigkeit der Beschwerde in Strafsachen vor Bundesgericht ist massgebend, dass *die Vorinstanz* des Bundesgerichts sowohl den Straf- als auch den Zivilpunkt beurteilt hat oder dies hätte tun müssen. In solchen Fällen steht die Beschwerde in Strafsachen auch zur Verfügung, wenn die Beschwerdeführerschaft nur den Entscheid im Zivilpunkt anfißt. War hingegen bereits im Strafverfahren vor der Vorinstanz nur noch der Zivilpunkt streitig, so ist die Beschwerde in Zivilsachen das zu ergreifende Rechtsmittel ans Bundesgericht.

Art. 80 Abs. 2 dritter Satz

Es handelt sich um eine rein formelle Änderung. Die Abkürzung für die Strafprozessordnung (StPO) wird neu bereits in Artikel 46 Buchstabe g E-BGG eingeführt, weshalb dies hier entsprechend nicht mehr notwendig ist. Vorliegend wird im dritten Satz

⁵⁹ Vgl. bspw. Urteil 4A_462/2018 vom 4. Juli 2019 in welchem die Kosten bei einem Streitwert von über einer Milliarde Dollar auf Fr. 160 000 festgesetzt wurden oder das Urteil 2015 4A_520/2015 vom 16. Dezember 2015, bei welchem die Kosten auf Fr. 100 000 beziffert wurden trotz eines Streitwertes von über 160 Millionen.

⁶⁰ AS 2023 491; BBl 2020 2697.

⁶¹ BGE 133 III 701 E. 2.1; 135 III 397 E. 1.1.

von Artikel 80 Absatz 2 deshalb nur noch «StPO» verwendet. In der Vernehmlassungsvorlage wurde zudem versehentlich auf die Version von Satz drei abgestellt, welche vor dem 1. Juli 2024 in Kraft war.

Art. 81 Abs. 4

Der neue Absatz 4 ermächtigt die Kantone, ein Beschwerderecht ans Bundesgericht für eine kantonale Behörde vorzusehen, die eine Aufgabe im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs erfüllt. Er schafft damit eine neue bundesgesetzliche Grundlage für eine Behördenbeschwerde gegen kantonale Entscheide über den Vollzug von Strafen und Massnahmen (Art. 78 Abs. 1 Bst. b) im Verfahren vor Bundesgericht. Zwar erstreckt sich das Beschwerderecht der Staatsanwaltschaft (Art. 81 Abs. 1 Bst. b Ziff. 3) auch auf den Vollzugsbereich.⁶² Nach traditionellem Verständnis üben die Staatsanwaltschaften in diesem Bereich aber *keine* Aufsichtsfunktionen aus. Auch sind sie beim Vollzug von Sanktionen kaum je direkt beteiligt. Es ist deshalb nicht zielführend, wenn die Staatsanwaltschaft die Interessen der tangierten Behörden wahren muss, wie dies die aktuelle Rechtslage vorsieht.⁶³ Einige Kantone haben entsprechend für das kantonale Verfahren eine Behördenbeschwerde geschaffen, um den Weiterzug von richterlichen Entscheiden zu ermöglichen, namentlich wenn es um Sicherheitsaspekte geht.⁶⁴ Diese kantonalen Beschwerderechte wirken bloss auf kantonaler Ebene, nicht jedoch im Verfahren vor Bundesgericht. Der neue Absatz 4 schafft nun die entsprechende bundesgesetzliche Grundlage für ein Beschwerderecht der kantonalen Vollzugsbehörden im bundesgerichtlichen Verfahren. Eine solche Grundlage war eine der Forderungen der Motion Amherd vom 13. Dezember 2013 (13.4296 «Vereinheitlichung des Verfahrensrechtes bei der Vollstreckung der Strafurteile»), die aufgrund von Zeitablauf abgeschrieben wurde. Auch im Rahmen der Änderung des Strafgesetzbuches und des Jugendstrafgesetzes (Massnahmenpaket Sanktionenvollzug) von 2022 war vorgesehen, den kantonalen Vollzugsbehörden eine Beschwerdelegitimation zu übertragen. Anders als vorliegend hätte sich die Legitimation direkt aus dem Strafgesetzbuch ergeben und wäre auf selbstständige nachträgliche Entscheide beschränkt gewesen.⁶⁵ Die Bundesversammlung hat zwar die Vorlage insgesamt abgelehnt,⁶⁶ jedoch war die Regelung der Beschwerdelegitimation bereits damals grundsätzlich unbestritten.⁶⁷

⁶² BGE 145 IV 65 E. 1.2; 133 IV 121 E. 1.2.

⁶³ Vgl. zur aktuellen Rechtslage BGE 145 IV 65 E. 1.2 und Urteil des Bundesgerichts 6B_664/2013 vom 16. Dezember 2013 E. 1.1. ff. sowie Christian Denys, in: Aubrey Girardin et al. (Hrsg.), *Commentaire de la LTF* [nachfolgend *Commentaire LTF*], 3. A., Art. 81 N 44 ff.

⁶⁴ Art. 6 Bst. h des Justizvollzugsgesetzes (BSG 341.1) und Artikel 61a des Einführungsgesetzes zur ZPO, StPO und JStPO (BSG 271.1) des Kantons Bern oder Art. 7 Abs. 2 Bst. c^{ter} des Gesetzes über den Justizvollzug des Kantons Solothurn (BGS 331.11). Die Beschwerdelegitimation ist in beiden Fällen auf selbstständige nachträgliche Entscheide beschränkt.

⁶⁵ Botschaft vom 2. November 2022 zur Änderung des Strafgesetzbuches und des Jugendstrafgesetzbuches, BBl 2022 2991 S. 42 und 58.

⁶⁶ AB 2024 N 1347 Schlussabstimmung Nationalrat vom 14. Juni 2024.

⁶⁷ AB 2023 S 642 und AB 2024 N 118 f. wo der Ständerat bzw. der Nationalrat den betreffenden Artikel 65a E-Strafgesetzbuch bzw. Ziff. II für die Änderung anderer Erlasse auf Antrag ihrer jeweiligen Kommission diskussionslos annehmen.

Soweit ein Kanton von der vorgesehenen Ermächtigung Gebrauch macht, schafft das Bundesrecht dazu die Beschwerdemöglichkeit für eine Vollzugsbehörde neben derjenigen der Staatsanwaltschaft nach Artikel 81 Absatz 1 Buchstabe b Ziff. 3 BGG. Es geht grundsätzlich um diejenigen Fälle, in denen die Staatsanwaltschaft selbst nicht die tangierte Behörde ist. Eine Überschneidung der Beschwerderechte ist entsprechend in der Praxis nicht zu erwarten. Wenn die Staatsanwaltschaft aber gleichzeitig Beschwerde erheben möchte, kann sie dies weiterhin tun nach den Voraussetzungen von Artikel 81 Absatz 1 Buchstabe b Ziff. 3 BGG.⁶⁸

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass eine Beschwerdelegitimation für Vollzugsbehörden sinnvoll ist. Die konkrete Ausgestaltung soll jedoch den Kantonen überlassen werden. Deshalb sieht der neue Absatz 4 nur eine Ermächtigung vor.

Art. 83 Bst. a⁶⁹

Artikel 83 Buchstaben a sieht vor, dass das Bundesgericht Entscheide im Bereich der nationalen Sicherheit und der auswärtigen Angelegenheiten in Abweichung von der Regel gemäss Artikel 82 Buchstabe a nicht beurteilt. Um zu beurteilen, ob eine solche Ausnahme nach Artikel 83 Buchstabe a BGG bzw. Artikel 32 Absatz 1 Buchstabe a VGG vorliegt, stellt das Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung auf die ausschliessliche oder zumindest deutlich überwiegende *politische Natur* des Entscheides ab.⁷⁰ Das entspricht auch der Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001: Der Bundesrat wollte Anordnungen mit vorwiegend politischem Charakter, die sich für eine richterliche Überprüfung nicht eignen, vom bundesgerichtlichen Rechtsschutz ausnehmen.⁷¹ Um dieses Verständnis besser abzubilden, schlägt der Bundesrat vor, den Wortlaut zu präzisieren. Neu hält Artikel 83 BGG daher in Buchstabe a ausdrücklich fest, dass es sich um einen Entscheid handeln muss, der überwiegend auf politischen Erwägungen beruht.⁷² Eine materielle Änderung ist damit nicht beabsichtigt.

Art. 83 Bst. r

Die Formulierung des Ausnahmetatbestands betreffend die Krankenversicherung muss aufgrund der Aufhebung von Artikel 34 VGG und verschiedener Änderungen des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG)⁷³ redaktionell angepasst werden. Zurzeit ist die Ausnahme nur über die Fussnote⁷⁴ verständlich, die auf die

⁶⁸ Vgl. dazu BGE **134** IV 36 E. 1.4.3 mit den Einschränkungen der Änderung vom 17. Juni 2022 AS **2023** 468 (vgl. auch AB **2022** S 497 f.).

⁶⁹ Auf die redaktionelle Anpassung von Artikel 83 Buchstabe u BGG wird aufgrund der geplanten Änderung des Bankengesetzes verzichtet (Botschaft vom 6. September 2023 zur Änderung des Bankengesetzes [SR **952.0**], BB1 **2023** 2166, S. 63, wobei der Ständerat am 10. März 2025 die vorläufige Sistierung beschlossen hat).

⁷⁰ BGE **142** II 313 E. 4.3; **137** I 371 E. 1.2; **132** II 342 E. 1; vgl. auch BB1 **2018** 4640 Fn. 96.

⁷¹ Botschaft vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BB1 **2001** 4387 f.

⁷² Vgl. dazu auch Botschaft vom 15. Juni 2018 zur Änderung des Bundesgerichtsgesetzes, BB1 **2018** 4605, hier 4640.

⁷³ SR **832.10**

⁷⁴ Vgl. Fussnote 74 in der SR zu Art. 83 Bst. r BGG.

neue Regelung in Artikel 53 Absatz 1 KVG verweist.⁷⁵ Um die zukünftige Koordination zwischen den Gesetzen zu vereinfachen, nimmt *Buchstabe r* – anstelle einer thematischen Aufzählung, wie sie noch 2018 vorgesehen war, – direkt auf Artikel 53 Absatz 1 KVG Bezug. Der Gegenstand der Ausnahme soll dadurch nicht geändert werden. Es geht insbesondere um Tarife der Leistungserbringer, Spital- und Pflegeheimlisten, Globalbudgets für die Finanzierung der Spitäler und Pflegeheime und Sanktionen bei einem Verstoß gegen die Pflicht zur Datenbekanntgabe.

In der Änderung des KVG vom 19. Juni 2020 (Zulassung von Leistungserbringern) wurde Artikel 55a KVG aus der Aufzählung in Artikel 53 Absatz 1 KVG gestrichen. Dies hat zur Folge, dass für Entscheide über die Zulassung zur Tätigkeit zulasten der Krankenversicherung grundsätzlich der ordentliche kantonale Rechtsweg gilt.⁷⁶ Eine Ausnahme bilden Beschlüsse der Kantonsregierungen im Bereich der Spitalplanung (Art. 39 KVG). Gegen diese Beschlüsse kann weiterhin die Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht geführt werden. Entsprechend ist der Artikel 39 KVG auch weiterhin in der Aufzählung von Artikel 53 Absatz 1 KVG enthalten.

Art. 83 Bst. s

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung ohne materielle Änderung. Es wird die unnötig gewordene Aufzählung aufgelöst⁷⁷ und die Formulierung entsprechend angepasst. Die neue deutsche Wortwahl «Einteilung» umfasst dabei die in der Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung⁷⁸ benutzten Begriffe «Abgrenzung» und «Unterteilung».

Art. 86 Abs. 2

Die geltende Bestimmung verankert den Grundsatz, dass die Kantone als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichts obere Gerichte einsetzen. Der vorliegende Entwurf hebt nun den bisherigen zweiten Teil des Satzes auf «soweit nicht nach einem anderen Bundesgesetz Entscheide anderer richterlicher Behörden der Beschwerde an das Bundesgericht unterliegen». Der Wegfall des ausdrücklichen Hinweises auf die Möglichkeit, spezialgesetzlich andere kantonale Instanzen als Vorinstanz vorzusehen, zeigt auf, dass es keine Ausnahmen mehr geben soll. Eine solche Ausnahme existiert gegenwärtig nur noch in Artikel 56 des Verrechnungssteuergesetzes (VStG)⁷⁹. Diese Bestimmung wird ebenfalls angepasst (vgl. dazu die Ausführungen zu Art. 56 E-VStG).⁸⁰ Mit der Aufhebung der verbleibenden Ausnahme wird die mit der Justizreform bezweckte Vereinheitlichung der Instanzenzüge bzw. Vorinstanzen im Geset-

⁷⁵ Vgl. dazu auch BGE 141 V 361 E. 1.2.

⁷⁶ Vgl. AB 2019 S 253 und AB 2019 S 1047 f. sowie Urteil des Bundesgerichts 9C_538/2023 vom 16. September 2024 E. 1.3 und 5.5.3; vgl. hingegen Botschaft vom 15. Juni 2018 zur Änderung des Bundesgerichtsgesetzes, BBl 2018 4605, hier 4639.

⁷⁷ Mit der Änderung des Landwirtschaftsgesetzes vom 22. März 2013 (SR 910.1), welche die Bestimmungen zur Milchkontingentierung aufhob, wurde Ziffer 1 entsprechend gelöscht.

⁷⁸ SR 912.1; vgl. bspw. Art. 2 Abs. 1.

⁷⁹ SR 642.21

⁸⁰ Vgl. dazu auch AB 2019 N 281, Votum Bundesrätin Karin Keller-Sutter.

zestext klarer abgebildet und als Regel gestärkt. Die Anforderungen an ein oberes Gericht richten sich nach der bisherigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung.⁸¹

Unberührt davon bleibt die Möglichkeit der Kantone, für Entscheide mit *vorwiegend politischem Charakter* eine andere Behörde als unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts einzusetzen (Absatz 3). Für alle übrigen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten müssen die Kantone obere Gerichte als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichts vorsehen. Dies gilt auch für Bereiche, in denen das Bundesrecht eine einzige kantonale Beschwerdeinstanz vorsieht, wie etwa das kantonale Sozialversicherungsgericht (vgl. Art. 57 und Art. 62 Abs. 1 ATSG⁸²) oder die kantonale Beschwerdeinstanz nach Opferhilferecht (Art. 29 Abs. 3 OHG).⁸³

Art. 87 Abs. 1

Die Ausnahme zu den allgemeinen Vorgaben für die Vorinstanzen (Art. 86) gilt neu nicht mehr für Beschwerden gegen kommunale Erlasse. Diese Änderung führt dazu, dass Kantone neu für Beschwerden gegen *kommunale Erlasse* eine kantonale Vorinstanz vorsehen müssen. Sie setzt damit bezüglich der Gemeindeerlasse den Grundsatz um, dass die Kantone obere Gerichte als Vorinstanz des Bundesgerichts vorsehen müssen. Das Bundesgericht soll grundsätzlich nicht mehr als erste gerichtliche Instanz entscheiden. Damit wird eine der wenigen verbleibenden Ausnahmen seit der Totalrevision der Bundesrechtspflege weiter eingeschränkt. Der Rechtsschutz soll in erster Linie durch die unteren Gerichtsinstanzen mit voller Kognition in Rechts- und Sachverhaltsfragen gewährleistet werden.⁸⁴ Zugleich führt dies zu einer zielgerichteten Entlastung des Bundesgerichts.

Als kommunale Erlasse gelten dabei nicht nur die eigentlichen Gemeindeerlasse, sondern alle Erlasse, die nicht vom Kanton verabschiedet werden. Umfasst werden folglich auch Erlasse von möglichen weiteren politischen Ebenen wie bspw. Bezirken, soweit diese nicht zur kantonalen Verwaltung gehören. Dies hängt jedoch von der konkreten kantonalen Organisation ab.⁸⁵ Es stellen sich bei diesen Erlassen keine spezifischen und mit der kantonalen Ebene vergleichbaren Probleme der Gewaltenteilung. Mit dieser Änderung wird dieselbe Auslegung in Bezug kommunale Erlasse angestrebt, wie sie bei Artikel 88 Absatz 2 BGG für kommunale Akte bereits seit längerer Zeit gilt.⁸⁶

In Bezug auf kantonale Erlasse bleibt es weiterhin im Ermessen der Kantone, ob sie ein innerkantonales Verfahren der abstrakten Normkontrolle vorsehen wollen.⁸⁷ Die

⁸¹ Vgl. bspw. BGE **150** II 346 E. 1.2; **135** II 94 E. 4 oder Urteil 2C_1158/2012 vom 27. August 2013 E. 1.2.2.

⁸² SR **830.1**

⁸³ Vgl. dazu Esther Tophinke, BSK-BGG (Fn. 26), Art. 86 N 15.

⁸⁴ Botschaft vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl **2001** 4201, hier 4225 und 4227 f.; vgl. auch Heinz Aemisegger / Karin Scherrer Reber, BSK-BGG (Fn. 26), Art. 87 N 1 ff.

⁸⁵ Vgl. bspw. § 69 ff. Verfassung des Kantons Schwyz sowie im Gegensatz dazu Art. 96 Verfassung des Kantons Zürich.

⁸⁶ Vgl. dazu Urteil des Bundesgerichts 1C_185/2007 vom 6. November 2007 E. 1.2.

⁸⁷ BGE **142** I 99 E. 1.1; **141** I 36 E. 1.2.1 sowie in Bezug auf einen Gemeindeerlass Urteil des Bundesgerichts 2C_983/2020 vom 15.06.2022 E. 1.1 ff.

Ergänzung wurde in etwas anderer Form ursprünglich vom Nationalrat auf Antrag seiner Kommission vorgeschlagen.⁸⁸ Die Mehrheit der Kantone kennt bereits ein innerkantonales Verfahren zur abstrakten Normenkontrolle von Gemeindeerlassen.⁸⁹ Diejenigen Kantone, die noch kein solches Verfahren vor einer kantonalen Instanz vorsehen (AR, AI, NE, GE⁹⁰, OW, SO, TI, UR und VS), werden dies neu einführen bzw. auch für die abstrakte Normenkontrolle von kommunalen Erlassen ein oberes Gericht als kantonale Vorinstanz einsetzen müssen. Die vorgesehene Übergangsbestimmung Artikel 132b E-BGG sieht in Absatz 2 eine zweijährige Übergangsfrist vor, womit den betroffenen Kantonen genügend Zeit für die Umsetzung bleibt.

Art. 97 Abs. 2

Artikel 97 regelt die Sachverhaltsrüge im bundesgerichtlichen Verfahren. *Absatz 2* ersetzt die aktuelle Ausnahme im Bereich der Militär- und Unfallversicherung durch eine neue Ausnahme im Bereich der politischen Rechte.

Die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) fordert, dass bei Rechtsstreitigkeiten mindestens eine Gerichtsinstanz angerufen werden kann, die über die volle Kognition in Rechts- und Sachverhaltsfragen verfügt. Die Forderung nach wirksamem Rechtsschutz ist zudem mit der Garantie der politischen Rechte von Artikel 34 Absatz 1 BV verbunden.⁹¹ Um diese verfassungsrechtlichen Anforderungen im Bereich der politischen Rechte umzusetzen, wird in Artikel 97 Absatz 2 eine neue Ausnahme zur Schranke von Absatz 1 eingeführt. Demnach kann jede unrichtige oder unvollständige Festlegung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden, wenn kumulativ die Kriterien an Sachgebiet und Instanzenzug erfüllt sind: Vom Sachgebiet her geht es dabei um Beschwerden betreffend die *«politische Stimmberechtigung der Bürgerinnen und Bürger oder betreffend Volkswahlen und -abstimmungen»* (vgl. Art. 88 BGG). Hat bei solchen Beschwerden kein Gericht, sondern die Kantonsregierung oder die Bundeskanzlei als Vorinstanz des Bundesgerichts entschieden respektive verfügt, muss das Bundesgericht den Sachverhalt frei überprüfen können; entsprechende Rügen sind zulässig. Gibt es keine Vorinstanz, weil das Bundesgericht als erste Instanz urteilt, muss es den Sachverhalt gar selbst erstellen (vgl. Art. 105 Abs. 1 zweiter Satz E-BGG).⁹² Ficht die beschwerdeführende Person dagegen einen Gerichtsentscheid an, so kann sie den Sachverhalt im Bereich der politischen Rechte weiterhin bloss eingeschränkt gemäss Artikel 97 Absatz 1 rügen.

⁸⁸ AB 2019 N 281; Die Kommission schlug ursprünglich die Anpassung von Art. 87 Abs. 2 vor: Soweit das kantonale Recht ein Rechtsmittel vorsieht *sowie bei Beschwerden gegen kommunale Erlasse*, findet Artikel 86 Anwendung.

⁸⁹ Vgl. dazu Ralph David Doleschal, Die abstrakte Normenkontrolle in den Kantonen, Diss. ZStOR, 2019, insb. Ziff. IV.7.

⁹⁰ Vgl. dazu Art. 130B Abs. 1 Bst. a Loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 des Kantons Genf und unveröffentlichte Erwägung 2.2 von BGE 151 I 3.

⁹¹ Vgl. Steinmann/Besson, Art. 34, in: Ehrenzeller et. al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung [St. Galler Kommentar; nachfolgend SGK-BV], 4. A., Zürich / St. Gallen 2023, Art. 34 N 33; vgl. weiter Gerold Steinmann, Urteilsbesprechung zu 1C_17/2017, ZBl 2018, S. 33 f.; Giovanni Biaggini, OFK-BV, 2. A., Zürich 2017, Art. 29a N8a und Andreas Kley, SGK-BV, Art. 29a N 31 ff.

⁹² Vgl. dazu Art. 55 BGG ff. sowie BGE 143 I 137 E. 2.3.

Die Formulierung wurde im Vergleich zum Revisionsentwurf von 2018 überarbeitet, um der Terminologie des Bundesgerichtsgesetzes Rechnung zu tragen. Im Unterschied zur Vernehmlassungsvorlage sind die kantonalen Erlasse nicht mehr aufgeführt. Sieht ein Kanton bei Beschwerden gegen kantonale Erlasse eine Vorinstanz vor, muss es sich um ein Gericht handeln (vgl. Art. 87 Abs. 2 i.V.m. Art. 86 BGG). Entscheidet das Bundesgericht als erste Instanz besteht noch kein Sachverhalt, der gerügt werden könnte. Vielmehr muss das Bundesgericht diesen selbst erstellen (vgl. Art. 105 Abs. 1 zweiter Satz).

Die Botschaft des Bundesrates vom 30. April 2025⁹³ zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976⁹⁴ (BPR) schlägt eine Verbesserung des Rechtsmittelsystems im Bereich der eidgenössischen Volksabstimmung und Wahlen vor. Zwar sollen die Kantonsregierungen grundsätzlich erste Instanz für eidgenössische Wahl- und Abstimmungsbeschwerden bleiben. Im Falle von Unregelmässigkeiten, die sich mutmasslich kantonsübergreifend auswirken oder von einer Verwaltungsbehörde des Bundes ausgehen, soll künftig aber eine unmittelbare Beschwerde an das Bundesgericht möglich sein. Diese Regelung würde dazu führen, dass es vor Bundesgericht einerseits mehr unmittelbare Prozesse und andererseits weniger Fälle als heute geben würde, in denen die Kantonsregierung Vorinstanz bilden. Die Botschaft vom 30. April 2025 zur Änderung des BPR hat sich insofern bereits mit den verschiedenen Varianten des Rechtsmittelweges auseinandergesetzt.⁹⁵ Namentlich die vom Bundesgericht favorisierte zweistufige Variante, wonach bei allen kantonalen Stimmrechtssachen zwingend ein kantonales Gericht und bei allen eidgenössischen Stimmrechtssachen das Bundesverwaltungsgericht als Vorinstanz zuständig wäre, vermochte sich nicht durchzusetzen. Die «kleine BGG-Revision» knüpft an diese Entscheide an. Da die BPR-Vorlage Auswirkungen auf die Artikel 97 und 105 BGG hat, ist sie mit der vorliegenden zu koordinieren.

Bei Beschwerden gegen die Gewährung oder Verweigerung von Geldleistungen der Militär- und Unfallversicherung kann die Sachverhaltsfeststellung zurzeit in jeder Hinsicht beanstandet werden. Der vorliegende Entwurf schafft diese Ausnahmeregelung ab, um die bundesgerichtliche Sachverhaltsprüfung für den Bereich der Sozialversicherung zu vereinheitlichen. Es gibt keinen sachlichen Grund für die Sonderbehandlung dieser Beschwerden.⁹⁶ Für alle übrigen Sozialversicherungszweige, insbesondere für die Invalidenversicherung, gilt bereits die übliche Regel (nach Abs. 1). Das bedeutet, dass die Feststellung des Sachverhalts nur gerügt werden kann, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder eine Rechtsverletzung darstellt.

Die neue Ausnahme für den Bereich der politischen Rechte wird grundsätzlich zu einem gewissen Mehraufwand für das Bundesgericht führen (vgl. dazu auch Ziff. 2.3). Dieser wird allerdings gering ausfallen, weil die Kantonsregierungen, wenn sie Vorinstanz des Bundesgerichts sind, in den letzten Jahren grundsätzlich bloss Nichteintretensentscheide gefällt und entsprechend den Sachverhalt für den materiellen Streit-

⁹³ BBl 2025 1580

⁹⁴ SR 161.1

⁹⁵ BBl 2025 1580, S. 10.

⁹⁶ Vgl. dazu auch Markus Schott, BSK-BGG (Fn. 26), Art. 97 N 25 ff.

gegenstand häufig nicht vollständig erhoben haben.⁹⁷ Da gleichzeitig die bestehende Ausnahme im Bereich der Militär- und Unfallversicherung aufgehoben wird und neu zwingend eine kantonale Instanz Gemeindeerlasse überprüfen muss (Art. 87 Abs. 1 E-BGG), ist die geringe Mehrbelastung durch die neue Ausnahme durch den Wegfall der alten wohl kompensiert.

Art. 100 Abs. 2 Bst. c

Der Normtext von Artikel 100 Absatz 2 Buchstaben c wird gegenüber dem geltenden Recht vereinfacht. Neu wird direkt auf die Entscheide der einzigen kantonalen Instanz nach Artikel 7 BG-KKE verwiesen. Auf die ausdrückliche Erwähnung des Europäischen Übereinkommens vom 20. Mai 1980⁹⁸ über die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen über das Sorgerecht für Kinder und die Wiederherstellung des Sorgerechts (ESU) und das Übereinkommen vom 25. Oktober 1980⁹⁹ über zivilrechtliche Aspekte internationaler Kindsentführung (HKÜ) wird verzichtet. Eine inhaltliche Änderung ergibt sich daraus jedoch nicht. Auch mit der neuen Formulierung ist Buchstabe c nur auf die Schutzmassnahmen im Rahmen eines Rückführungsverfahrens nach dem ESU oder HKÜ anwendbar. Die verkürzte Frist von zehn Tagen gilt hingegen nicht für Entscheide über Schutzmassnahmen, die auf der Grundlage einer Bestimmung des Haager Kindesschutzabkommens vom 19. Oktober 1996¹⁰⁰ oder des Haager Übereinkommens vom 13. Januar 2000¹⁰¹ über den internationalen Schutz von Erwachsenen ausgesprochen werden, da diesfalls das besondere Verfahren nach Artikel 3–14 BG-KKE nicht anwendbar ist.

Der Verweis auf das BG-KKE entspricht zudem der neu geschaffenen Ausnahme beim Fristenstillstand für Schutzmassnahmen und Rückführungsentscheide gemäss BG-KKE (vgl. Art. 46 Abs. 2 Bst. f E-BGG).

Art. 103 Abs. 2 Bst. b

Die Beschwerde ans Bundesgericht hat im Grundsatz keine aufschiebende Wirkung von Gesetzes wegen (Art. 103 Abs. 1 BGG). Es ist ein Gesuch um aufschiebende Wirkung notwendig, damit nicht bereits Vollstreckungshandlungen erfolgen können. Absatz 2 sieht jedoch Ausnahmen für gewisse Verfahren vor, bei welchen die aufschiebende Wirkung als Regel von Gesetzes wegen eintritt. In Strafsachen betrifft dies Beschwerden, die sich gegen einen Entscheid richten, der eine unbedingte Freiheitsstrafe oder eine freiheitsentziehende Massnahme ausspricht. Der Entwurf erfasst neu auch Entscheide, die eine Landesverweisung (Art. 66a ff. Strafgesetzbuch¹⁰²) aussprechen. Die Landesverweisung stellt ebenfalls eine erhebliche Einschränkung der persönlichen Freiheit der betroffenen Person dar; der dadurch verursachte Schaden lässt sich in der Regel nicht wiedergutmachen. Die Ergänzung entspricht der Rechtspre-

⁹⁷ Botschaft vom 30. April 2025 zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, BBl 2025 1580, S. 16 f.

⁹⁸ SR 0.211.230.01

⁹⁹ SR 0.211.230.02

¹⁰⁰ SR 0.211.231.011

¹⁰¹ SR 0.211.232.1

¹⁰² SR 311

chung des Bundesgerichts und schafft Rechtssicherheit.¹⁰³ Damit der Zweck der auf-schiebenden Wirkung nicht ins Leere läuft, muss die Vollstreckbarkeit in diesen Fällen grundsätzlich bis zum Ablauf der Rechtsmittelfrist gehemmt sein.¹⁰⁴

Art. 105 Abs. 1 zweiter Satz und Abs. 3

Artikel 105 regelt die Feststellung des massgebenden Sachverhalts. Anders als in der Vernehmlassungsvorlage werden vorliegend Absatz 1 und Absatz 3 geändert, um die angestrebte Anpassung sprachlich nachvollziehbarer abzubilden. Von Absatz 1 werden die unmittelbaren Beschwerdeverfahren ohne Vorinstanz erfasst und in Absatz 3 diejenigen Beschwerden, welche sich gegen Entscheide einer Vorinstanz richten, die kein Gericht ist.

Gemäss Absatz 1 Satz 1 legt das Bundesgericht seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz erstellt hat. Der neue zweite Satz regelt die Feststellung des Sachverhalts, wenn das Bundesgericht erste und einzige Beschwerdeinstanz ist. In solchen Fällen kann das Bundesgericht auf keinen massgebenden Sachverhalt zurückgreifen, da keine Vorinstanz besteht, die ihn hätte feststellen können. Es muss den Sachverhalt vielmehr selbst erstellen – ansonsten ist kein Urteil möglich. Faktisch erstellt das Bundesgericht insbesondere bei abstrakten Normenkontrollen kantonaler Erlasse den Sachverhalt bereits unter geltendem Recht selbst. Die Änderung von Absatz 1 bezweckt insofern nicht, die in den Fällen einer abstrakten Normenkontrolle geringe Bedeutung des Sachverhaltes aufzuwerten. Vielmehr soll die Änderung die bestehende Praxis transparent abbilden.¹⁰⁵ Die vorliegende Änderung von Artikel 105 Absatz 1 BGG wird deshalb nicht zu einem Mehraufwand für das Bundesgericht führen (vgl. dazu auch Ziff. 2.3). Das Beweisverfahren richtet sich bei der Sachverhaltsfeststellung nach Artikel 55 und 56 BGG sowie den dort genannten Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947¹⁰⁶ über den Bundeszivilprozess. Es gilt insbesondere der Grundsatz der freien Beweiswürdigung.

Die Änderung in Absatz 3 von Artikel 105 steht im Zusammenhang mit derjenigen von Artikel 97. Sie schafft die Ausnahmeregelung ab, wonach das Bundesgericht betreffend Geldleistungen der Militär- und Unfallversicherung die Feststellung des Sachverhalts in jeglicher Hinsicht überprüfen kann. Damit wird die Kognition des Bundesgerichts für den gesamten Sozialversicherungsbereich vereinheitlicht.

Gleichzeitig sieht der dritte Absatz eine Ausnahme von der Regel vor, wonach das Bundesgericht seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde legt, den die Vorinstanz festgestellt hat. Diese Ausnahme kommt zum Tragen, wenn statt einem Gericht eine Kantonsregierung als Vorinstanz entschieden hat (Art. 88 Abs. 1 Bst. b). Damit wird die Rechtsweggarantie verwirklicht. Artikel 105 Absatz 3 ist grundsätzlich das Spiegelbild zu Artikel 97 Absatz 2 (vgl. dazu auch die Ausführungen zu Art. 97 Abs. 2 E-BGG).

¹⁰³ Vgl. bspw. Urteile 6B_188/2021 vom 23. Juni 2021 E. 1; 6B_1033/2019 vom 4. Dezember 2019 E. 1; 6B_235/2018 vom 1. November 2018 E. 1; 6B_506/2017 vom 14. Februar 2018, Sachverhalt D.

¹⁰⁴ Urteil 1B_58/2014 vom 15. April 2014 E. 3.1; BGE 144 IV 35 E. 2.3.2.

¹⁰⁵ Vgl. bspw. BGE 143 I 137 E. 2.3.

¹⁰⁶ SR 273

Art. 108 Abs. 1

Die Neuformulierung des *Absatzes 1* erfasst neben «Beschwerden» neu auch «Gesuche». Mit dieser Änderung kann das vereinfachte einzelrichterliche Verfahren auch bei Revisions-, Erläuterungs- und Berichtigungsgesuchen (vgl. Art. 119a, Art. 121 ff. und Art. 129 BGG) zur Anwendung kommen. Dabei gelten dieselben Voraussetzungen betreffend das vereinfachte einzelrichterliche Verfahren wie beim Beschwerdeverfahren. Die Anpassung geht auf einen Vorschlag zurück, den die Rechtskommission 2019 im Nationalrat einbrachte, jedoch damals mit einem neuen Artikel 127a bzw. Artikel 129 Absatz 3.¹⁰⁷

Der Bundesrat erachtet es als sinnvoll, dass das Bundesgericht offensichtlich unzulässige *Gesuche*, Nichteintreten auf *Gesuche*, die offensichtlich keine hinreichende Begründung enthalten, sowie Nichteintreten auf querulatorische oder rechtsmissbräuchliche *Gesuche* (entsprechend Art. 108 Abs. 1 BGG) im einzelrichterlichen Verfahren erledigen kann. Dies war aufgrund der Systematik des BGG und des Wortlauts «Beschwerde» in Artikel 108 BGG bisher ausgeschlossen.¹⁰⁸ In Bezug auf die weiteren Voraussetzungen (gemäss Bst. a–c) bezweckt die Neuformulierung keine Änderung. Sie dient der Leserfreundlichkeit und knüpft vollständig an die bisherige Praxis zu Beschwerdeverfahren an.¹⁰⁹ Wie gemäss geltendem Recht ist ein derartiges vereinfachtes Verfahren im Bereich der Klage gemäss Artikel 120 BGG ausgeschlossen.

Da neu einzelrichterliche Revisionsentscheide möglich sind, muss das Bundesgericht für diese sicherstellen, dass nicht dieselbe Richterin oder derselbe Richter entscheidet, die bzw. der bereits den ursprünglichen Entscheid im einzelrichterlichen Verfahren (Art. 32 Abs. 2 und Art. 108 Abs. 1) gefällt hat. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass eine entsprechende Regelung im Reglement für das Bundesgericht vom 20. November 2006¹¹⁰ verankert werden kann.

Art. 112 Abs. 2

Der Bundesrat schlug im Revisionsentwurf 2018 vor, Absatz 2 zu streichen. Er wollte damit die Anforderungen an die Eröffnung der Entscheide durch die letzten kantonalen Instanzen für alle Rechtsgebiete vereinheitlichen.¹¹¹ Die Streichung des Mechanismus nach Absatz 2 hätte dazu geführt, dass die oberen kantonalen Gerichte ihre Urteile immer hätten begründen müssen. Aus rechtsstaatlichen Überlegungen sind begründete Entscheide unbegründeten grundsätzlich vorzuziehen. Dies gilt besonders für Urteile in zweiter Instanz. Begründungen machen die Justiz *transparent und nachvollziehbar*. Zudem erschweren unbegründete Entscheide die Ausübung des Behördenbeschwerderechts des Bundes und damit eines wichtigen Instrumentes der Bundesaufsicht. Ohne Begründung kann namentlich eine eidgenössische Aufsichtsbehörde oft nicht beurteilen, ob eine Beschwerde notwendig ist, um die einheitliche und richtige Anwendung von Bundesrecht sicherzustellen.

¹⁰⁷ AB 2019 N 287

¹⁰⁸ Vgl. bspw. Urteil des Bundesgerichts 2F_20/2012 vom 25. September 2012 E. 1.2.2; Bettina Bacher/Eva Maria Belser, BSK-BGG (Fn. 26), Art. 108 N 5 m.w.H.

¹⁰⁹ Vgl. dazu bspw. Grégory Bovey, Commentaire LTF (Fn. 63), Art. 108 N 14 ff.

¹¹⁰ SR 173.110.131

¹¹¹ BBl 2018 4605, hier 4647 f.

Die parlamentarischen Debatten zur Revisionsvorlage 2018 und zur Revision der Zivilprozessordnung von 2023¹¹² haben jedoch aufgezeigt, dass in der (kantonalen) Praxis weiterhin ein Bedürfnis nach unbegründeten Entscheiden besteht, und zwar auch in der zweiten Instanz. So hat die Bundesversammlung in der erwähnten ZPO-Revision die Mitteilung der Entscheidung ohne Begründung zur Regel für die unteren Instanzen gemacht und die frühere Begründungspflicht der oberen kantonalen Zivilgerichte aufgehoben (Art. 318 Abs. 2 und Art. 327 Abs. 5 i. V. m. Art. 239 Abs. 1 Einleitungssatz ZPO, in Kraft seit dem 1. Januar 2025). Eine Begründung ist nachzuliefern, wenn eine Partei dies innert 10 Tagen verlangt (Art. 239 Abs. 2 ZPO). Dies lässt Raum für einen Begründungsverzicht der Parteien und verhindert unnötige Ausfertigungen von Begründungen, was sich in dieser Art von Verfahren rechtfertigen lässt. Dies verspricht einen gewissen Entlastungseffekt für die kantonalen Gerichte. Weitere Vorstösse, wie die Motion 24.3719¹¹³ «Mehr Effizienz in der Asyljustiz durch mündliche Urteilsöffnungen», zeigen ebenfalls den politischen Willen zu mehr Entscheiden ohne schriftliche Begründung.

Mit der ZPO-Revision hat der Gesetzgeber den ersten Satz von Artikel 112 Absatz 2 angepasst,¹¹⁴ der vorliegend erneut überarbeitet werden soll. Kantonale Bestimmungen können weiterhin die notwendige gesetzliche Grundlage schaffen, allerdings nur in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten. Im Unterschied zur Vernehmlassungsvorlage wird dies vereinfacht durch kantonales öffentliches Recht ausgedrückt. Ausgenommen bleiben damit die Straf- und Zivilverfahren. Diese Verfahrensbereiche fallen zwar nicht mehr in die Zuständigkeit der Kantone, doch kann der Bundesgesetzgeber die Zuständigkeit der Kantone in bestimmten Punkten vorbehalten. Die Einschränkung auf «kantonales öffentliches Recht» stellt klar, dass das BGG keinen entsprechenden Vorbehalt macht und vermeidet somit, dass Zweifel über den Vorrang der Regelung der ZPO und StPO entstehen.¹¹⁵

Die Kantone können folglich eine Abweichung von der Begründungspflicht nur in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vorsehen, d. h. im kantonalen Verwaltungsverfahrenrecht. In diesem Bereich sind die Kantone zuständig, das Verfahren zu regeln. Sie müssen dabei jedoch weiterhin die Voraussetzungen von Absatz 2 beachten. Das bedeutet, dass die Parteien innert 30 Tagen eine vollständige Ausfertigung verlangen können. Der Entscheid ist nicht vollstreckbar, solange nicht entweder diese Frist unbenutzt abgelaufen oder die vollständige Ausfertigung eröffnet worden ist.¹¹⁶ Weiterhin zulässig bleiben damit kantonale Vorschriften, die einen (vorläufigen) Begründungsverzicht gemäss Artikel 112 Absatz 2 BGG im Sozialversicherungsrecht vorsehen, d.h. im Geltungsbereich von Artikel 61 Buchstabe h ATSG.¹¹⁷

Sieht ein anderes Bundesgesetz, wie die ZPO, eine Abweichung von der Begründungspflicht vor, so sollen sich auch Frist und Vollstreckbarkeit nach diesem Gesetz und nicht nach Artikel 112 Absatz 2 BGG richten. Dieses Verhältnis wird mit dem

¹¹² AS 2023 491; BBl 2020 2697.

¹¹³ Eingereicht von Nationalrat Benjamin Fischer am 14. Juni 2024.

¹¹⁴ AB 2021 S 693 und AB 2022 N 711 sowie AS 2023 491 Ziff. II.

¹¹⁵ Vgl. dazu auch BGE 135 V 353 E. 5.2, in dem das Bundesgericht entschieden hat, dass Art. 112 Abs. 2 BGG als «lex posterior» dem Art. 61 Bst. h ATSG vorgeht.

¹¹⁶ Vgl. zweiter und dritter Satz von Art. 112 Abs. 2 BGG.

¹¹⁷ Vgl. dazu BGE 135 V 353.

neuen vierten Satz klargestellt: «Abweichende bundesgesetzliche Regelungen betreffend Frist oder Vollstreckbarkeit bleiben vorbehalten.» Um verbleibende Zweifel über die Geltung der ZPO-Bestimmung für Frist und Vollstreckbarkeit auszuräumen, wird zudem der Verweis in Artikel 239 Absatz 3 ZPO auf Artikel 112 BGG gelöscht. Der Artikel 239 ZPO soll somit insbesondere für Gerichte gelten, welche als einzige kantonale Instanz entscheiden. Das bedeutet konkret, dass sich die Frist, um eine Begründung in Zivilverfahren zu verlangen, nach Artikel 239 Absatz 2 ZPO richtet und somit 10 Tage beträgt. Ebenso ist in Zivilsachen die Vollstreckbarkeit grundsätzlich nach Artikel 336 ZPO in Verbindung mit Artikel 103 BGG zu beurteilen und nicht nach Artikel 112 Absatz 2 dritter Satz BGG.

Die StPO sieht hingegen für Rechtsmittelinstanzen eine Begründungspflicht vor (Art. 82 Abs. 1 e contrario). Artikel 112 Absatz 2 ist deshalb nicht anwendbar.¹¹⁸

In Bezug auf die Belastung des Bundesgerichts ergeben sich keine Änderungen, da für das bundesgerichtliche Verfahren in jedem Fall eine Begründung vorliegen wird.

Art. 120 Abs. 4

Bei Klagen nach Artikel 120 Absatz 1 Buchstabe c BGG kann der Bund durch das Eidgenössische Finanzdepartement vertreten werden (Art. 6 der Verordnung vom 30. Dezember 1958¹¹⁹ zum Verantwortlichkeitsgesetz und Art. 10 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 14. März 1958¹²⁰ über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten [VG]).

Eine solche Kompetenzdelegation ist bei Klagen nach Artikel 120 Absatz 1 Buchstaben a und b BGG nicht vorgesehen. Das frühere Bundesgesetz vom 16. Dezember 1943¹²¹ über die Organisation der Bundesrechtspflege (Bundesrechtspflegegesetz [aOG]) regelte, dass der Bund im Klageverfahren von dem in der Sache zuständigen Departement oder, soweit das Bundesrecht es vorsieht, von der in der Sache zuständigen Dienstabteilung der Bundesverwaltung vertreten wird (Art. 119 Abs. 1). Das aOG wurde durch das BGG ersetzt, diese Bestimmung wurde aber nicht übernommen.

Nach geltendem Recht ist deshalb nur der Bundesrat ermächtigt, den Bund im Klageverfahren nach Artikel 120 BGG zu vertreten. Wenn jede Verfahrenshandlung vom Gesamtbundesrat genehmigt werden muss, ist dies sehr aufwändig (vgl. Erläuterungen zu Art. 75 Abs. 4 E-VwVG). Derzeit muss der Bundesrat in jedem einzelnen Verfahren dem in der Sache zuständigen Departement oder der in der Sache zuständigen Dienststelle eine Vollmacht erteilen. Um diese Art von Verfahren zu vereinfachen, ist neu eine allgemeine Delegation im Gesetz vorgesehen, analog zum früheren Artikel 119 Absatz 1 aOG. Dabei wird teilweise der Wortlaut von Artikel 89 Absatz 2 Buchstabe a BGG übernommen. In politisch heiklen Fällen versteht es sich von selbst, dass das zuständige Departement den Bundesrat auf dem Laufenden hält.

¹¹⁸ Vgl. auch Urteil des Bundesgerichts 6B_628/2015 vom 21. Dezember 2015 E. 3.4.1.

¹¹⁹ SR **170.321**

¹²⁰ SR **170.32**

¹²¹ AS **60 271**

Diese Delegationsklausel gilt auch für Verfahren nach Artikel 84 Absatz 2 des Bundesgesetzes über den Bundeszivilprozess vom 4. Dezember 1947¹²² (BZP) wegen Massnahmen, die auf eine Klage nach Artikel 120 BGG in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 2 BZP zurückgehen.

Die Vertretungsbefugnis der Eidgenössischen Finanzverwaltung richtet sich weiterhin nach Artikel 59 Absatz 2 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 7. Oktober 2005^{123, 124}. Sollte in einem Einzelfall, d.h. bei einer zivilrechtlichen Klage eines Kantons gegen den Bund, unklar sein, wer zuständig ist, müssen sich die Departemente einigen bzw. im Streitfall der Bundespräsident oder die Bundespräsidentin entscheiden, wer vertretungsbefugt ist (Art. 47 Abs. 3 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997).¹²⁵

Die Departemente bestimmen, welche Dienststellen gegebenenfalls diese Vertretungsbefugnis in ihrem Zuständigkeitsbereich ausüben.

Art. 122 Bst. a

Seit dem 1. Juli 2022 kann die Revision eines bundesgerichtlichen Urteils auch verlangt werden, wenn der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte den Fall durch eine gütliche Einigung abgeschlossen hat und zudem die übrigen Voraussetzungen erfüllt sind.¹²⁶ Diese Änderung war auch Teil des Revisionsentwurfs von 2018, konnte mit der parlamentarischen Initiative Nidegger (16.461) «EMRK, Strafregister, Restitutio in integrum. Bundesgerichtsgesetz anpassen» jedoch bereits umgesetzt werden. Dabei hat der Gesetzgeber im Verweis in Klammer nur Artikel 44 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK)¹²⁷ aufgeführt. Dieser Verweis greift zu kurz. Auch ein Ausschuss kann endgültig über die Begründetheit einer Beschwerde entscheiden, sofern bereits eine gefestigte Rechtsprechung des Gerichtshofes besteht (Art. 28 Abs. 1 Bst. b EMRK). Das Bundesgericht hat zurecht festgestellt, dass es keinen Hinweis gibt, dass der Gesetzgeber Urteile von Ausschüssen entgegen Artikel 46 Absatz 1 EMRK von der innerstaatlichen Umsetzung ausschliessen wollte. Es sollen sämtliche endgültigen Urteile erfasst werden. Der Entwurf verzichtet daher auf den einschränkend gefassten Verweis auf Artikel 44 EMRK in der Klammer.

¹²² SR **273**

¹²³ SR **611.0**

¹²⁴ Vgl. auch Botschaft vom 30. September 2009 zur Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes und weiterer Erlasse, BBl **2009** 7207, hier 7231.

¹²⁵ RS **172.010**

¹²⁶ AS **2022** 289

¹²⁷ SR **0.101**.

Art. 132b¹²⁸

Artikel 132b legt das Übergangsrecht betreffend die vorliegende Änderung für die Verfahren vor dem Bundesgericht fest. Er übernimmt dazu in *Absatz 1* mit Ausnahme des Datums die Formulierung von Artikel 132a BGG und folgt dabei dem Grundsatz von Artikel 132 Absatz 1 BGG: Die geänderten Bestimmungen finden auf ein Beschwerdeverfahren Anwendung, wenn auch der angefochtene Entscheid nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes ergangen ist.¹²⁹ Das betrifft insbesondere die neuen Ausnahmen zu den Gerichtsferien nach Artikel 46 Absatz 2 E-BGG oder das neue Mitteilungsrecht des Opfers nach Artikel 60 Absatz 2^{bis} E-BGG.

Absatz 2 trägt dem Anliegen der Kantone Rechnung, genügend Zeit für die Anpassung ihrer Gesetzgebung zur Verfügung zu haben. Gewisse Kantone müssen Rechtsgrundlagen für die innerkantonale Anfechtung von kommunalen Erlassen schaffen bzw. neue eine abstrakte Normenkontrolle vorsehen (Art. 87 Abs. 1 E-BGG). Andere Kantone müssen den Rechtsmittelweg für die Rückerstattung der Verrechnungssteuer an natürliche Personen neugestalten (Art. 86 Abs. 2 E-BGG und Art. 56 E-VStG). Es gilt die übliche Frist von zwei Jahren, wie sie bereits in Artikel 130 Absatz 3 BGG beim Inkrafttreten des BGG gegolten hat. Absatz 2 übernimmt in Aufbau und Wortlaut soweit möglich die Formulierung von Artikel 130 Absatz 3 BGG. Entsprechend lässt sich zu dessen Verständnis die Rechtsprechung und Literatur zum besagten Artikel beiziehen.¹³⁰ Das innerkantonale Rechtsmittel bestimmt sich nach dem kantonalen Verfahrensrecht, wobei das eidgenössische Verrechnungssteuergesetz ausdrücklich auf die Möglichkeit eines zweistufigen Instanzenzugs hinweist (vgl. Art. 54a E-VStG).

Bis die betroffenen Kantone ihre Gesetzgebung an die Vorinstanzenregelung (Art. 86 f. E-BGG) angepasst haben, gilt während der zweijährigen Übergangsfrist die bisherige Zuständigkeitsregelung auch für Beschwerden gegen Entscheide, die nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes ergangen sind. Sollte ein Kanton die erforderliche Anpassung des kantonalen Rechts nicht innert Frist umsetzen, sind das BGG und dessen Vorinstanzenregelung subsidiär und unmittelbar anwendbar. Entsprechend muss die kantonale Gerichtsbehörde die durch das säumige Verhalten des Kantons entstandene Lücke im kantonalen Gerichtsorganisationsrecht durch eine eigenständige Lösung schliessen.¹³¹ Für Rechtssuchende, die einen kommunalen Erlass in einer abstrakten Normenkontrolle gerichtlich überprüfen lassen möchten (vgl. vorne zu Art. 87 Abs. 1 E-BGG), bedeutet dies Folgendes: Sie müssen ein Rechtsmittel bei derjenigen oberen kantonalen Gerichtsstanz einreichen, die am ehesten zuständig ist – es wird sich dabei wohl um das kantonale Verwaltungsgericht handeln.¹³² Für Rechtssu-

¹²⁸ Die Bestimmung ist mit der Änderung des Energiegesetzes vom 26. September 2025 zu koordinieren (BBl 2025 2895, Anhang Ziff. 1; Referendumsfrist 15.01.2026) sowie mit der Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (Erwachsenenschutz); www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2023 > EJPD Vernehmlassung 2021/35.

¹²⁹ Vgl. ähnlich zu Art. 132a BGG BGE 147 II 201 E. 1.1 sowie Christoph Errass, BSK-BGG (Fn. 26), Art. 132a N 3 ff.

¹³⁰ Vgl. z.B. BGE 135 II 94 E. 3 und 6 sowie Christoph Errass, BSK-BGG (Fn. 26), Art. 130 N 30 ff.

¹³¹ Vgl. Christoph Errass, BSK-BGG (Fn. 26), Art. 130 N 30 ff.

¹³² Vgl. Christoph Errass, BSK-BGG (Fn. 26), Art. 130 N 32.

chende, die ein Rechtsmittel in Verrechnungssteuersachen gegen einen Entscheid einer kantonalen Behörde ergreifen wollen, welche die Vorinstanzenregelung (Art. 86 f. E-BGG) nicht erfüllt, gelten sinngemäss dieselben Überlegungen zur Bestimmung der oberen kantonalen Beschwerdeinstanz.

4.2 Änderung anderer Erlasse

4.2.1 Verantwortlichkeitsgesetz vom 14. März 1958 (VG)

Nach Artikel 15 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten (VG) bedarf die Strafverfolgung von Beamten wegen strafbarer Handlungen, die sich auf ihre amtliche Tätigkeit oder Stellung beziehen, grundsätzlich einer Ermächtigung des EJPD.

Diese Ermächtigung erteilt der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin für das von ihm oder ihr gewählte Personal der Bundesanwaltschaft (Bst. d). Aus den geltenden Bestimmungen lässt sich nicht eindeutig ableiten, ob bei einer Verweigerung der Ermächtigung durch den Bundesanwalt oder die Bundesanwältin Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht geführt werden kann. Einerseits werden in Artikel 15 Absatz 5 erster Satz des VG und Artikel 33 Buchstabe a VGG der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin nicht genannt. Andererseits führt Artikel 33 Buchstabe c^{quater} VGG fest den Bundesanwalt oder die Bundesanwältin auf, allerdings ohne etwas über die Verweigerung der Ermächtigung zur Strafverfolgung zu sagen.

Gemäss der Praxis des Bundesverwaltungsgerichts ist trotz der ungenauen Regelung die Beschwerde gegen eine Verfügung des Bundesanwaltes oder der Bundesanwältin zulässig, mit der die Ermächtigung zur Strafverfolgung verweigert wird.¹³³ Artikel 33 Buchstabe a VGG und von Artikel 15 Absatz 5 VG werden nun entsprechend dieser Praxis angepasst.

Diese Bemerkungen gelten sinngemäss auch in Bezug auf Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe c VG und Artikel 33 Buchstabe c^{quinquies} VGG betreffend Verfügungen der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft auf dem Gebiet des Arbeitsverhältnisses ihres Sekretariats. Eine Verfügung, mit der die Ermächtigung zur Strafverfolgung gegen diese Behörde in Anwendung von Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe c VG verweigert wird, muss beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar sein gemäss Artikel 15 Absatz 5 VG und Artikel 33 Buchstabe c^{quinquies} VGG. Daher wird in Artikel 15 Absatz 5 VG neu auch die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft erwähnt.

4.2.2 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG)

Artikel 47 Absatz 6 RVOG sieht einen Delegationsautomatismus vor, der die Rechtsweggarantie gewährleisten (Art. 29a BV) und gleichzeitig den Grundsatz wahren soll, dass Verfügungen des Bundesrates und der Bundesversammlung nicht beim Bundes-

¹³³ Vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1500/2023 vom 12. Oktober 2023 E. 2.1.

gericht angefochten werden können (Art. 189 Abs 4 BV). Gemäss diesem Delegationsautomatismus geht die Verfügungsbefugnis betreffend Geschäfte des Bundesrates, die weder in Artikel 32 noch in Artikel 33 Buchstabe b VGG genannt werden, von Rechts wegen auf das in der Sache zuständige Departement über. Gegen Verfügungen des Departements kann beim Bundesverwaltungsgericht und anschliessend beim Bundesgericht gemäss den Bestimmungen des BGG Beschwerde geführt werden.

Wenn der Bundesrat in solchen Geschäften künftig erstinstanzlich verfügt, können diese Verfügungen in Anwendung von Artikel 33 Buchstabe b E-VGG grundsätzlich beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden. Der Delegationsautomatismus ist daher nicht mehr nötig bzw. gegenstandslos und somit aufzuheben.

4.2.3 **Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968 (VwVG)**

Art. 14 Abs. 1 Bst. c

Artikel 14 Absatz 1 VwVG regelt, welche Behörden des Bundes *Zeugeneinvernahmen* anordnen können. Die bisher geltende Fassung von Buchstabe c nennt allein das Bundesverwaltungsgericht und soll neu zusätzlich das Bundespatentgericht aufführen. Diese Anpassung erfolgt im Zusammenhang mit der Revision des Patentgesetzes (nPatG) und soll allfällige dabei entstandene Rechtsunsicherheiten beseitigen.

Nach geltendem Recht unterliegen Verfügungen nach Artikel 5 VwVG, die das Eidgenössische Institut für geistiges Eigentum (IGE) u.a. in Anwendung des Patentgesetzes erlässt, der Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht (vgl. Art. 33 Bst. e VGG sowie Art. 59c Abs. 3 PatG). Die verabschiedete Revision des Patentgesetzes vom 15. März 2024 sieht vor, dass sich Verfügungen des IGE in Patensachen mittels Beschwerde neu beim Bundespatentgericht anfechten lassen (Art. 59c Abs. 1 nPatG).¹³⁴ Das Beschwerdeverfahren soll dabei gemäss Botschaft grundsätzlich dem gleichen Verfahrensrecht – wie vor Bundesverwaltungsgericht – unterstellt bleiben, weshalb der Änderungserlass entsprechende Verweise auf das VGG und das VwVG enthält (vgl. z.B. Art. 27 Abs. 2 nPatGG i.V.m. Art. 37 VGG).¹³⁵ Die explizite Nennung des Bundespatentgerichts neben dem Bundesverwaltungsgericht in Buchstabe c räumt eine Rechtsunsicherheit aus, indem es Folgendes verdeutlicht: Das Bundespatentgericht kann bei der Beurteilung von Beschwerden gegen Verfügungen des IGE in Patentsachen im gleichen Umfang Zeugeneinvernahmen anordnen, wie das Bundesverwaltungsgericht dies unter geltendem Recht tun kann.

Art. 49 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2

¹³⁴ BBl 2024 685

¹³⁵ BBl 2024 685 und Botschaft vom 16. November 2022 zur Änderung des Patentgesetzes, BBl 2023 7, S. 30, 56 und 64.

Artikel 49 Buchstabe c VwVG in der geltenden Fassung sieht vor, dass die Rüge der Unangemessenheit ausnahmsweise unzulässig ist, wenn eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat. Mit der vorliegenden Änderung wird diese Ausnahmebestimmung in den neuen *Absatz 2* Buchstabe a verschoben. Dies dient der besseren Lesbarkeit des Gesetzes, eine materielle Änderung ist damit nicht bezweckt.

Zudem ergänzt der Bundesrat den neuen Absatz 2 in Buchstabe b mit dem Vorbehalt, dass die Regel gemäss Absatz 1 Buchstabe c auch dann nicht gilt, wenn ein Bundesgesetz dies vorsieht. Ein entsprechender Ausschluss ist mittlerweile in diversen Gesetzen vorgesehen. Ausgeschlossen ist die Angemessenheitsprüfung beispielsweise im Asylgesetz¹³⁶ (Art. 106 Abs. 1), im BöB (Art. 56 Abs. 3), im Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und Innovation (FIGG)¹³⁷ (Art. 13 Abs. 3; vgl. dazu auch nachfolgend), im Kulturförderungsgesetz¹³⁸ (Art. 26 Abs. 2), im Filmgesetz¹³⁹ vom 14. Dezember 2001 (Art. 32 Abs. 3) oder im Bundesgesetz über Entschädigungsansprüche gegenüber dem Ausland¹⁴⁰ (Art. 8 Abs. 3); ferner teilweise im Eisenbahngesetz¹⁴¹ (Art. 51a Abs. 2; vgl. dazu auch nachfolgend), im Personenbeförderungsgesetz¹⁴² (Art. 56 Abs. 3) und im KVG (Art. 53 Abs. 2 Bst. e).

Art. 72 Bst. a

Gleichzeitig mit der redaktionellen Änderung von Artikel 83 Buchstabe a BGG muss auch Buchstabe a von Artikel 72 VwVG angepasst werden. Ist der gerichtliche Rechtsschutz vor Bundesgericht bzw. Bundesverwaltungsgericht (Art. 32 Abs. 1 Bst. a E-VGG) gegen Entscheide betreffend auswärtige Angelegenheiten aufgrund von überwiegenden politischen Erwägungen ausgeschlossen, kann im Gegenzug die Beschwerde an den Bundesrat zulässig sein. Eine materielle Änderung ist damit nicht beabsichtigt (vgl. Ausführungen zu Art. 83 Bst. a E-BGG).

Art. 75 Abs. 4

Der neue *Absatz 4* erlaubt dem instruierenden Departement, im bundesrätlichen Beschwerdeverfahren über Folgendes zu entscheiden: das Nichteintreten auf offensichtlich unzulässige Beschwerden (*Bst. a*); das Nichteintreten auf Beschwerden gestützt auf Artikel 52 Absatz 3 (*Bst. b*); das Nichteintreten auf querulatorische oder rechtsmissbräuchliche Beschwerden (*Bst. c*); die Abschreibung zufolge Gegenstandslosigkeit, Rückzugs oder Vergleichs (*Bst. d*). Der Absatz orientiert sich dabei in Aufbau und Begrifflichkeit am Bundesgerichtsgesetz, und zwar hinsichtlich *Buchstaben a und c* an Artikel 108 Absatz 1 BGG und hinsichtlich Buchstabe d an Artikel 32 Absatz 2 BGG. Auch die entsprechende Rechtsprechung zur übernommenen Terminologie kann wichtige Hinweise liefern.¹⁴³ Ergänzend bleibt anzumerken, dass Buchstabe a

¹³⁶ SR 142.31

¹³⁷ SR 420.1

¹³⁸ SR 442.1

¹³⁹ SR 443.1

¹⁴⁰ SR 981

¹⁴¹ SR 742.101

¹⁴² SR 745.1

¹⁴³ Vgl. hierzu bspw. die Hinweise bei Bettina Bacher/Eva Maria Belser, BSK-BGG (Fn. 26), Art. 108 N 14 ff. sowie Matthias Härrli, BSK-BGG, Art. 32 N 11.

auch Prozesshandlungen erfasst, die einem Nichteintretensentscheid zuvorkommen können, wie eine Überweisung der Beschwerde an die zuständige Behörde gemäss Artikel 8 Absatz 1 VwVG.

Buchstabe b erfasst die Fälle, in welchen das instruierende Departement gestützt auf Artikel 52 Absatz 3 VwVG nicht auf die Beschwerde eintritt. Er weicht damit von der Formulierung desselben Buchstabens in Artikel 108 BGG ab. Dies ergibt sich daraus, dass die Begründungspflicht im Beschwerdeverfahren vor Bundesgericht strikter ausgestaltet ist als im Verwaltungsverfahrensgesetz (vgl. Art. 42 BGG). Genügt eine Beschwerde an den Bundesrat in ihrem Inhalt und ihrer Form nicht den Anforderungen von Artikel 52 Absatz 1 und 2 VwVG, so räumt das instruierende Departement dem Beschwerdeführenden eine kurze Nachfrist zur Verbesserung ein und verbindet diese Nachfrist mit der Androhung, nach unbenutztem Fristenablauf auf Grund der Akten zu entscheiden, oder, wenn Begehren, Begründung oder Unterschrift fehlen, auf die Beschwerde nicht einzutreten (Art. 52 Abs. 2 und 3 i. V. m. Art. 75 Abs. 1 und 3 sowie Art. 77 VwVG). Sofern eine Beschwerde dagegen im Sinne von Artikel 52 Absatz 2 VwVG offensichtlich unzulässig ist, da sie formelle Fehler aufweist, die sich auch durch Nachbesserung ohne Zweifel nicht beheben lassen, fällt sie in den Anwendungsbereich des Buchstabens a.

Der neue Absatz soll den Gesamtbundesrat entlasten. Die Landesregierung soll sich nicht in ihrer Gesamtheit mit offensichtlich unzulässigen, querulatorischen oder gegenstandslosen Beschwerden auseinandersetzen müssen. Mit dem Entscheid des instruierenden Departements entfällt das Traktandieren und die Behandlung an der Bundesratssitzung, das vorangehende Mitberichtsverfahren und die zahlreichen damit verbundenen administrativen Arbeiten in Departementen und Bundeskanzlei. Dies ermöglicht zugleich, solche Beschwerdefälle schneller abzuschliessen. Der Bundesrat kann als oberste leitende und vollziehende Behörde der Bundesverwaltung solche Fälle aber an sich ziehen und weiterhin selbst entscheiden (sog. «Selbsteintritt» oder «Evokation»), sollte er dies z.B. aufgrund des politischen Charakters der Sache für angemessen und sinnvoll erachten.¹⁴⁴

Art. 78 Abs. 2 zweiter Satz

Werden Verfügungen des Bundesrates beim Bundesverwaltungsgericht angefochten, kann das Gericht den Bundesrat zur Vernehmlassung einladen (vgl. dazu auch die Ausführungen zu Art. 33 Bst. b E-VGG). Wenn eine Vernehmlassung vom Gesamtbundesrat verabschiedet werden muss, ist dies vergleichsweise aufwändig. Mit dem zusätzlichen zweiten Satz von Absatz 2 des Artikels 78 E-VwVG schlägt der Bundesrat deshalb eine Vertretungsmöglichkeit vor: So ermächtigt der zweite Satz das Departement, das die Verfügung des Bundesrates vorbereitet hat, den Bundesrat vor der Beschwerdeinstanz zu vertreten.

Art. 79

Artikel 79 regelt die Zuständigkeit der Bundesversammlung als Beschwerdeinstanz. Diese Bestimmung hat heute keinen Anwendungsbereich mehr. Die Rechtsweggaran-

¹⁴⁴ Vgl. Art. 47 Abs. 4 RVOG.

tie (Art. 29a BV) steht spezialgesetzlichen Beschwerdezuständigkeiten der Bundesversammlung entgegen. Auch der Nationalrat wollte auf Antrag seiner Kommission die Bestimmung streichen.¹⁴⁵ Aus diesen Gründen wird Artikel 79 VwVG aufgehoben.

4.2.4 Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG)

Art. 2 Abs. 1 Bst. g

Es handelt sich um eine rein formelle Änderung, womit die Abkürzung für das Bundesgerichtsgesetz eingeführt wird.

Art. 36 Abs. 2

Artikel 36 Absatz 2 BPG regelt, wie die Rekurskommission in Personalsachen zusammengesetzt ist. Im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage wurde der Wortlaut vereinfacht. Die Rekurskommission besteht aus den Präsidenten oder Präsidentinnen der Verwaltungsgerichte der Kantone Waadt, Luzern und Tessin.

Die Zusammensetzung dieser externen Rekurskommission muss neu umschrieben werden, da die Kantone Luzern und Waadt ihre Verwaltungsgerichte ins Kantonsgericht integriert haben. Zudem trägt Artikel 36 E-BPG der neu vorgesehenen internen Rekurskommission betreffend das Personal des Bundesgerichts Rechnung (vgl. Art. 17a E-BGG). Eine externe Rekurskommission ist nötig, da das Bundesgericht nicht selbst über Beschwerden gegen Entscheide seiner internen Rekurskommission urteilen soll. Der Rechtsschutz soll jedoch demjenigen der anderen Angestellten im öffentlichen Dienst gleichkommen, weshalb die entsprechenden Bestimmungen des BGG analog anwendbar sind. Das bedeutet insbesondere, dass die Artikel 83 Absatz 1 Buchstabe g sowie 85 BGG analog angewendet werden. Die Beschwerde an die externe Rekurskommission ist folglich in vermögensrechtlichen Angelegenheiten mit einem Streitwert unter 15 000 Franken nur zulässig, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt.

4.2.5 Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (VGG)

Art. 20 Abs. 3

Artikel 20 Absatz 3 E-VGG regelt die maximale Dauer des Abteilungsvorsitzes. Die Änderung entspricht der Anpassung von Artikel 19 Absatz 3 BGG. So können künftig auch Richterinnen und Richtern des Bundesverwaltungsgerichts den Abteilungsvorsitz während drei vollen zweijährigen Amtsdauern auszuüben. Dies wird erreicht, in-

¹⁴⁵ AB 2019 N 287; vgl. auch Martin Scheyli, *Praxiskommentar VwVG*, Art. 79 N 2 m.w.H oder Wiederkehr/Meyer/Böhme, Orell Füssli Kommentar, Art. 79 N 1 VwVG.

dem der Absatz 3 neu zwei Wiederwahlen zulässt, jedoch eine Wahl für weniger als zwei Jahre nicht mitrechnet (vgl. die Ausführungen zu Art. 19 Abs. 3 E-BGG).

Art. 23 Abs. 1

Artikel 23 VGG regelt die Zuständigkeiten von Einzelrichtern oder Einzelrichterinnen des Bundesverwaltungsgerichts. Die Ergänzung von *Buchstaben a* führt zu einer Vereinheitlichung mit dem heutigen Artikel 32 Absatz 2 BGG und dem neuen Artikel 75 Absatz 4 Buchstabe d E-VwVG. Eine Einzelrichterin oder ein Einzelrichter kann bereits heute über die Abschreibung entscheiden. Die Anpassung in Buchstabe a stellt klar, dass die einzelrichterliche Abschreibung auch bei Gegenstandslosigkeit in Folge eines Rückzugs oder eines Vergleichs möglich ist. Das entspricht der aktuellen Praxis.¹⁴⁶

Buchstabe b regelt die Zuständigkeit des Einzelrichters bzw. der Einzelrichterin für Nichteintretensentscheide. Während *Ziffer 1* («offensichtlich unzulässige Rechtsmittel») unverändert den heutigen Buchstaben b übernimmt, orientieren sich *Ziffer 2* («querulatorische oder rechtmisbräuchliche Rechtsmittel») und *Ziffer 3* (Nichteintreten gestützt auf Artikel 52 Abs. 3 VwVG) an Artikel 108 Absatz 1 BGG. Anders als im Bundesgerichtsgesetz und einheitlich mit dem bestehenden Buchstaben b wird dabei die Bezeichnung «Rechtsmittel» verwendet. Dieser allgemeine Begriff erfasst sowohl Beschwerden als auch Revisions-, Erläuterungs- oder Berichtigungsgesuche.

Die Änderung bildet grundsätzlich die bestehende Praxis des Bundesverwaltungsgerichts ab, das sich in den Fällen von Buchstabe c oder d bisher auf Buchstabe b bezog.¹⁴⁷ Weiter kann auf die zu Artikel 108 Absatz 1 BGG bestehende Praxis und Rechtsprechung abgestellt werden.¹⁴⁸

Eine weitere im Vorentwurf noch vorgesehene redaktionelle Anpassung trat am 15. Juni 2025 bereits in Kraft.¹⁴⁹ Sie betraf Artikel 23 Absatz 2 Buchstabe a.

Art. 32 Abs. 1 Bst. a

Wird Artikel 83 Buchstabe a BGG redaktionell geändert, so muss gleichzeitig auch Artikel 32 Buchstabe a VGG angepasst werden. Es sollen dieselben Voraussetzungen für die Ausnahme im Bereich der nationalen Sicherheit und der auswärtigen Angelegenheiten vor dem Bundesverwaltungsgericht wie dem Bundesgericht gelten (vgl. dazu auch Art. 72 Bst. a E-VwVG).

Art. 32 Abs. 1 Bst. f

Artikel 32 Absatz 1 Buchstabe f wird aufgehoben. Aktuell schliesst Buchstabe f die Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht gegen Verfügungen über die Erteilung

¹⁴⁶ Vgl. bspw. Abschreibungsentscheid des Bundesverwaltungsgerichts C-7177/2023 vom 21. August 2024.

¹⁴⁷ Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-4203/2023 vom 14. Dezember 2023; C-1072/2025 vom 16. April 2025 und D-851/2008 vom 26. Februar 2008 E. 2.

¹⁴⁸ Vgl. hierzu bspw. die Hinweise bei Bettina Bacher/Eva Maria Belser, BSK-BGG (Fn. 26), Art. 108 N 14 ff. sowie Matthias Härrä, BSK-BGG, Art. 32 N 11.

¹⁴⁹ AS 2025 349; BBl 2022 1149

oder Ausdehnung von Infrastrukturkonzessionen für Eisenbahnen aus. Mit dessen Aufhebung können Entscheide des Bundesrates über Infrastrukturkonzessionen für Eisenbahnen neu beim Bundesverwaltungsgericht und anschliessend beim Bundesgericht angefochten werden, was eine punktuelle Ausweitung des Rechtsschutzes ist. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Beachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen und des vorgeschriebenen Verfahrens auch bei Konzessionserteilungen justizialbel sein sollte.¹⁵⁰

Der Gesetzgeber schuf den *Buchstaben f* seinerzeit vor allem deshalb, um die erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesrates – unter Ausschaltung des Delegationsautomatismus nach Artikel 47 Absatz 6 RVOG – beizubehalten.¹⁵¹ Mit Aufhebung der besagten Regelung (vgl. Ausführungen zu Art. 47 Abs. 6 E-RVOG) entfällt dieser Grund für den Erhalt des Buchstabens *f*.

Art. 32 Abs. 1 Bst. k

Die neue Ausnahme stellt klar, dass die Beschwerde gegen die Genehmigung von Erlassen und von öffentlich-rechtlichen Tarifen unzulässig ist. Es herrschte in der Praxis Unsicherheit über deren Anfechtbarkeit. Zulässig ist die Beschwerde nur dann, wenn ein Spezialgesetz dies ausdrücklich vorsieht (z. B. Art. 53 KVG oder Art. 74 Urheberrechtsgesetz¹⁵²).

Art. 33 Bst. a und b¹⁵³

Die Änderung von Artikel 33 Buchstaben a und b VGG hängt mit der Aufhebung von Artikel 47 Absatz 6 RVOG zusammen und betrifft die Rechtsmittel gegen *erstinstanzliche Verfügungen* des Bundesrates und der Organe der Bundesversammlung: Artikel 33 Buchstaben a und b VGG sehen zurzeit eine begrenzte Anzahl von Verfügungen des Bundesrates und der Organe der Bundesversammlung vor, die beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar sind. Es handelt sich dabei um eine Ausnahme gemäss Artikel 189 Absatz 4 zweiter Satz BV, da Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates grundsätzlich nicht beim Bundesgericht anfechtbar sind (Art. 189 Abs. 4 BV).

In Bezug auf Verfügungen der Organe der Bundesversammlung (vgl. Art. 31 Parlamentsgesetz, [ParlG]¹⁵⁴) sind keine materiellen Änderungen vorgesehen. In *Buchstabe a* wird wegen der in Buchstabe b vorgesehenen Änderung lediglich auf die Er-

¹⁵⁰ Vgl. auch Bericht vom 24. Januar 2024 in Erfüllung des Postulates 20.4399, S. 34 ff.

¹⁵¹ BBl 2018 4605, hier 4652; vgl. dazu auch Kiener/Rütsche/Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, 3. A., 2021, N 1363.

¹⁵² SR 231.1

¹⁵³ Die Änderung ist zu koordinieren mit einer möglichen Änderung durch den Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung der Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Stabilisierung der bilateralen Beziehungen; www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > laufende Vernehmlassungen > 2025 > EDA Vernehmlassung 2025/47.

¹⁵⁴ SR 171.10

wählung des Bundesrates verzichtet.¹⁵⁵ Der vorliegende Entwurf weicht insofern von jenem von 2018 ab.¹⁵⁶

Die bisherige Aufzählung in *Buchstabe b* der einzelnen beschwerdefähigen Verfügungen des Bundesrates wird gestrichen respektive ersetzt. Gemäss der neuen und einfacheren Formulierung sind Beschwerden zulässig gegen Verfügungen «des Bundesrates, wenn er erstinstanzlich verfügt hat». Somit können alle *erstinstanzlichen Verfügungen* des Bundesrates beim Bundesverwaltungsgericht und anschliessend beim Bundesgericht angefochten werden, sofern sie nicht unter die Ausnahmen nach Artikel 32 E-VGG oder Artikel 83–84a E-BGG fallen. Eine materielle rechtliche Änderung ist damit nicht vorgesehen.¹⁵⁷ Es sollen dieselben Verfügungen des Bundesrates anfechtbar bleiben, wie unter bisherigem Recht. Die Anpassung des Buchstabe b hängt mit der Aufhebung von Artikel 47 Absatz 6 RVOG zusammen: Gemäss Delegationsautomatismus (Art. 47 Abs. 6 RVOG) gehen Geschäfte des Bundesrates – soweit Verfügungen zu treffen sind, die der Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht unterliegen, – von Rechts wegen auf das zuständige Departement über, womit sie als Departementsverfügungen anfechtbar sind. Diese Delegation fällt neu weg (vgl. Art. 47 Abs. 6 E-RVOG).

Die Änderungen bezwecken, die Normierung des Rechtsmittels gegen Verfügungen des Bundesrates zu vereinfachen und mögliche Lücken zu schliessen, die bei der aktuellen Lösung mit einer Auflistung bestehen können. Sie verstärken damit letztlich Rechtsicherheit und -schutz gegenüber den erstinstanzlichen Verfügungen des Bundesrates.

Art. 33 Bst. c^{quater} und c^{quinquies}

Artikel 33 Buchstaben c^{quater} und c^{quinquies} VGG müssen gleichzeitig mit Artikel 15 Absatz 5 VG geändert werden. Die beiden Buchstaben beziehen sich spezifisch auf die Kompetenzen des Bundesanwaltes oder der Bundesanwältin und der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft in Bezug auf ihr Personal, wozu auch die Verweigerung der Ermächtigung zur Strafverfolgung gehört. Dies wird neu ausdrücklich festgehalten.

4.2.6 Strafbehördenorganisationsgesetz vom 19. März 2010 (StBOG)

Artikel 73 Abs. 4

¹⁵⁵ Anders als im Revisionsentwurf von 2018 wird in Bezug auf die Organe der Bundesversammlung der aktuelle Wortlaut beibehalten, wie er auch in Art. 31 ParlG verwendet wird.

¹⁵⁶ Vgl. dazu Bericht vom 24. Januar 2024 in Erfüllung des Postulates 20.4399, S. 24 f.

¹⁵⁷ In seltenen Fällen ist es möglich, dass auch ein von politischen Erwägungen geprägter Ermessensentscheid des Bundesrates als Verfügung qualifiziert wird (vgl. bspw. Art. 8 oder 11 des Kartellgesetzes vom 6. Oktober 1995; SR 251). Es ist nicht vorgesehen, diese Verfügungen in Artikel 32 VGG als Ausnahme zu ergänzen. Das Gericht wird eine Überprüfung nur mit Zurückhaltung vornehmen können (vgl. dazu BSK KG-Meinhardt/Prümmer, 2. A., Basel 2022, Art. 8 N 34).

Artikel 73 StBOG regelt die Kosten und Entschädigung für die Verfahren bei Bundesstrafgericht und Bundesanwaltschaft.

Der neue *Absatz 4* sieht vor, dass das Bundesstrafgericht und die Bundesanwaltschaft beim Vorliegen von *besonderen Gründen* eine Gebühr von bis maximal 200 000 Franken verlangen können; der doppelte Betrag der Obergrenze des Gebührenrahmens nach Artikel 73 Absatz 3 StBOG. Die Auslegung, was ein *besonderer Grund* darstellen kann, soll sich an der bisherigen Rechtsprechung zur gleichlautenden Bestimmung im Bundesgerichtsgesetz (Art. 65 Abs. 5 BGG) orientieren. Für die Beurteilung entscheidend bleiben die Abwägungselemente nach Artikel 73 Absatz 2 StBOG: Umfang und Schwierigkeit der Sache, Art der Prozessführung und finanzielle Lage der Parteien sowie der Kanzleiaufwand. Es muss sich in jedem Fall um aussergewöhnliche Situationen handeln. Die Neuerung darf nicht zu einer generellen Erhöhung der Gebühren führen (vgl. dazu auch vorne zu Art. 65 Abs. 5 E-BGG). Das Bundesstrafgericht und die Bundesanwaltschaft müssen zudem bei der Anwendung des neuen Absatzes die Gesamtkosten berücksichtigen, auch wenn der ordentliche Gebührenrahmen grundsätzlich für jede Verfahrensetappe separat gilt.

Mit dieser Änderung setzt der Bundesrat die Motionen 22.4249 und 22.4250 der Geschäftsprüfungskommissionen um. Diese verlangen neben der Erhöhung der Obergrenze der Gerichtsgebühren des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. die Ausführungen zu Art. 65 Abs. 5 E-BGG) auch die Einführung einer analogen Kompetenz für die Bundesanwaltschaft und das Bundesstrafgericht. Der neue Absatz 4 stiess in der Vernehmlassung, anders als die Erhöhung der Obergrenze in Artikel 65 Absatz 5 und 6 VE-BGG, nicht auf Kritik.

Gleich wie bei der Anpassung von Artikel 65 Absatz 5 E-BGG ist der Bundesrat der Ansicht, dass es – trotz des Wortlautes der Motionen 22.4249 und 22.4250 – keine Rolle spielen darf, ob die *im Streit liegenden Interessen* besonders schwerwiegend sind.¹⁵⁸ Wenn das Prozesskostenrisiko höher ist, weil die Interessen besonders schwer wiegen, könnte dies zu einer unerwünschten Abschreckungswirkung führen (vgl. dazu die Ausführungen zu Art. 65 Abs. 5 E-BGG).

4.2.7 Zivilprozessordnung

Art. 239 Abs. 3

Der noch bestehende Vorbehalt in Artikel 239 Absatz 3 ZPO zugunsten der BGG-Bestimmungen über die Eröffnung von Entscheiden, die an das Bundesgericht weitergezogen werden können, wird aufgehoben.

Die ZPO-Revision von 2023 hat die Begründungspflicht der oberen kantonalen Zivilgerichte aufgehoben (Art. 318 Abs. 2 und Art. 327 Abs. 5 i. V. m. Art. 239 Abs. 1 Einleitungssatz ZPO, in Kraft seit dem 1. Januar 2025). Die Frist für die Parteien, eine Begründung zu verlangen, und die Vollstreckbarkeit sollen sich nach der ZPO richten.

¹⁵⁸ Zusätzlich besteht eine Differenz zwischen dem französischen und deutschen Wortlaut: «besonders schwerwiegende im Streit liegende Interessen» und «conflits d'intérêts graves» sind nicht gleichbedeutend.

Dies wird mit der Neuformulierung von Artikel 112 Absatz 2 in Satz 4 E-BGG klar-gestellt. Der Vorbehalt der Bestimmungen des BGG in Artikel 239 Absatz 3 ZPO ist entsprechend nicht mehr sinnvoll, weshalb dieser aufgehoben wird (vgl. auch die Ausführungen zu Art. 112 Abs. 2 E-BGG).

4.2.8 **Bundesgesetz vom 14. Dezember 2012 über die Förderung der Forschung und der Innovation (FIFG)**

Artikel 13 Abs. 3

Artikel 13 FIFG regelt Verfahren und Rechtsschutz bei Verfügung über Beträge von Forschungsförderungsinstitutionen. Die Anpassung von *Absatz 3* ist rein redaktionell: Statt zu wiederholen, welche Rügen von Artikel 49 VwVG zulässig sind, hält Absatz 3 neu nur fest, welche Rüge unzulässig ist – nämlich im Beschwerdeverfahren die Rüge der Unangemessenheit (vgl. dazu auch Art. 49 E-VwVG).

4.2.9 **Geoinformationsgesetz vom 5. Oktober 2007 (GeoIG)**

Art. 7 Abs. 2

Gemäss der geltenden Bestimmung ist der Bundesrat die letzte Beschwerdeinstanz bei Streitigkeiten über geografische Namen. Diese Regelung steht im Widerspruch zu Artikel 72 VwVG und zum Grundsatz, dass der Bundesrat soweit möglich keine rechtsprechenden Funktionen mehr ausüben soll. Wie das Bundesgericht im Urteil 2C_327/2017 vom 12. September 2017 festgehalten hat, kann die Zuständigkeit des Bundesrates ausserdem die Rechtsweggarantie nach Artikel 29a BV verletzen. Denn Verfügungen über die Namen von Ortschaften in Anwendung der Artikel 10, 20 und 27 der Verordnung vom 21. Mai 2008¹⁵⁹ über die geografischen Namen (GeoNV) sind justiziabel.¹⁶⁰ Anders als bei der Ausarbeitung des Gesetzes erwartet, sind die wenigen Streitigkeiten in diesem Bereich in der Regel nicht primär politisch motiviert.¹⁶¹ Die Vorlage setzt die oben genannte Rechtsprechung um, indem sie Artikel 7 Absatz 2 GeoIG aufhebt und damit bei Streitigkeiten über einen geografischen Namen die Rechtsweggarantie gewährleistet. In dieser Hinsicht unterscheidet sie sich von der im Postulatsbericht (Ausführungen Ziff. 2.2.2.2 Nr. 7) und in der Revision von 2018 vorgesehenen Lösung.

Artikel 17 Absatz 1 und 32 Absatz 1 GeoNV übernehmen im Wesentlichen Artikel 7 Absatz 2 GeoIG und müssen entsprechend angepasst werden. Die geltende Verord-

¹⁵⁹ SR 510.625

¹⁶⁰ Vgl. in Bezug auf Art. 27 GeoNV das Urteil 2C_327/2017 vom 12. September 2017, E. 6.3.

¹⁶¹ A.M. Yann Grandjean, in: Commentaire Romand, Loi fédérale sur la procédure administrative, 2024, Art. 73 N 38.

nung verweist für das Verfahren auf die Artikel 62a–62c RVOG (vgl. 13 Abs. 4, 15 Abs. 5 und 30 Abs. 2 GeoNV).

Gegen die Verfügungen des Bundesamtes für Landestopografie und des Bundesamtes für Verkehr als zuständige Behörden kann mit der Aufhebung von Artikel 7 Absatz 2 GeoIG neu beim Bundesverwaltungsgericht (Art. 33 Bst. d VGG) und anschliessend beim Bundesgericht Beschwerde geführt werden, sofern die allgemeinen Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllt sind. Die Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht wird denn auch nicht sachlich ausgeschlossen (anders noch die Ausführungen im Postulatsbericht, Ziff. 2.2.2.2 Nr. 7).¹⁶² Dafür muss insbesondere ein schutzwürdiges Interesse vorliegen (Art. 37 VGG i. V. m. Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG). Im Urteil 2C_327/2017 vom 12. September 2017¹⁶³ hat das Bundesgericht die Beschwerdelegitimation einer Gemeinde bejaht, die eine Verletzung der Gemeindeautonomie durch eine Namensänderung geltend machte. Das Bundesverwaltungsgericht und als zweite Instanz das Bundesgericht werden von Fall zu Fall entscheiden müssen, ob und inwieweit Einzelpersonen, die grundsätzlich kein schutzwürdiges Interesse in Zusammenhang mit geografischen Namen geltend machen können, die Beschwerdelegitimation zuerkannt wird.

4.2.10 Verrechnungssteuergesetz vom 13. Oktober 1965 (VStG)

Art. 54a

Die Schaffung von Artikel 54a hängt mit der Anpassung von Artikel 86 Absatz 2 E-BGG zusammen. Die Kantone müssen neu auch im Bereich der Rückerstattung der Verrechnungssteuer an natürliche Personen als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichts obere Gerichte einsetzen. Die Kantone haben dabei die Wahl, eine oder zwei kantonale Instanzen vorzusehen. Der vorliegende Artikel zeigt auf, dass auf kantonaler Ebene ein Rechtswittelweg mit zwei verwaltungsunabhängigen Instanzen bestehen kann, und nennt diesfalls die beschwerdeberechtigten Personen und Behörden.

Artikel 54a Absatz 1 ist deklaratorischer Natur. Wer zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt ist, muss sich am Verfahren vor allen kantonalen Vorinstanzen als Partei beteiligen können. Das Beschwerderecht des kantonalen Verrechnungssteueramts und der ESTV ergibt sich auch aus Artikel 56 E-VStG in Verbindung mit Artikel 111 Absatz 1 und 2 BGG. Artikel 54a Absatz 1 erleichtert es den Rechtssuchenden aber, den korrekten Rechtswittelweg zu eruieren, insbesondere da somit eine gewisse Parallelität zum Aufbau im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990¹⁶⁴ (DBG) erreicht wird (vgl. Art. 145 DBG). Angesichts der Komplexität des Rechtswittelsystems im Bereich der Steuern erscheint die Bestimmung mit Blick auf die Rechtssicherheit sinnvoll.

¹⁶² Auf die Einführung einer Ausnahme in Art. 32 Abs. 1 VGG wird verzichtet.

¹⁶³ E. 1.3.

¹⁶⁴ SR 642.11

Gemäss *Absatz 2* gilt im Beschwerdeverfahren bei der allfälligen weiteren kantonalen Beschwerdeinstanz Artikel 54 VStG sinngemäss. Somit muss die allfällige weitere kantonale Instanz – gleich der kantonalen Rekurskommission (Art. 54 Abs. 3 VStG) – der ESTV Gelegenheit geben, am Verfahren teilzunehmen und Anträge zu stellen. Ferner ist der Beschwerdeentscheid einer allfälligen weiteren kantonalen Instanz den unmittelbar Betroffenen, der kantonalen Steuerverwaltung und der ESTV schriftlich zu eröffnen (Art. 54 Abs. 6 VStG).

Art. 56

Die Anpassung von Artikel 56 E-VStG ist eine Folge der Anpassung von Artikel 86 Absatz 2 E-BGG. Die Kantone müssen auch im Bereich der Rückerstattung der Verrechnungssteuer an natürliche Personen als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichts obere Gerichte vorsehen. Die Änderung unterstützt die Vereinheitlichung der Rechtsmittelwege im Bereich des Steuerrechts (vgl. Art. 146 DBG und Art. 31 Abs. 3 Bundesgesetz über die Wehrpflichtersatzabgabe vom 12. Juni 1959¹⁶⁵). Die Kantone mussten aufgrund einer Änderung der Steuergesetzgebung bereits Anpassungen vornehmen. Sie mussten regeln, ob Entscheide der Steuerrekurskommission bei einem oberen Gericht angefochten werden können oder ob die Steuerrekurskommission in ein oberes Gericht integriert wird.¹⁶⁶ In Analogie zu Artikel 146 DBG wird zudem ein Beschwerderecht der kantonalen Steuerverwaltung (Verrechnungssteueramt) vorgesehen (vgl. hierzu auch Art. 54a Abs. 1 E-VStG).

Art. 58 Abs. 2

Die ausdrückliche gesetzliche Erwähnung der weiteren kantonalen Beschwerdeinstanz im Bereich der Rückerstattung der Verrechnungssteuer an natürliche Personen (vgl. Art. 54a E-VStG) erfordert eine entsprechende Ergänzung des Verweises im zweiten Absatz von Artikel 58: Anwendung findet – neben den bisherigen Artikeln 54 und 56 – daher neu auch Artikel 54a.

4.2.11 Bundesgesetz vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen (NSG)

Art. 28 Abs. 5

Artikel 28 NSG regelt nach dem Randtitel die Plangenehmigung, deren Geltungsdauer und die Beschwerde. Letztere war Gegenstand von Absatz 5, der mit der Schaffung des VGG aufgehoben wurde. Der Bundesrat schlägt vor, in Absatz 5 neu ausdrücklich auf die allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege und das Bundesgesetz über die Enteignung¹⁶⁷ zu verweisen, dies aber mit der Einschränkung, dass Unangemessenheit im Beschwerdeverfahren nicht gerügt werden kann (vgl. dazu auch Art. 49 E-VwVG).

¹⁶⁵ SR 661.

¹⁶⁶ AB 2019 N 281, Votum Bundesrätin Keller-Sutter Karin.

¹⁶⁷ SR 711

Die Planung und der Bau der Nationalstrassen erfolgt dreistufig. Zunächst entscheidet die Bundesversammlung über die allgemeine Linienführung und die Art der Nationalstrassen (Art. 11 NSG). Sodann genehmigt der Bundesrat die generellen Projekte, in welchen die wesentlichen Elemente wie die Linienführung und die Anschlussstellen ersichtlich sind (Art. 20 NSG). Schliesslich erteilt das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) die Plangenehmigungsverfügung für die Ausführungsprojekte (Art. 26 NSG), die durch das Bundesamt für Strassen (ASTRA) ausgearbeitet werden. Den jeweiligen Behörden kommt dabei ein grosses Planungs- und Auswahlmessen zu, dessen Ausübung insbesondere technische Fachkompetenzen der Verwaltung erfordert. Das klassische Ermessen im Verwaltungsrecht zeichnet sich gerade dadurch aus, dass es der Verwaltung einen Spielraum öffnet, in den sich die Justiz nicht einmischen soll, solange keine Rechtsvorschriften verletzt werden. Im Zusammenhang mit dem Bau von Nationalstrassen ist es sachgerecht, die Rüge der Unangemessenheit im Beschwerdeverfahren gegen Plangenehmigungen auszuschliessen. Diese massvolle Beschränkung der Kognition des Bundesverwaltungsgerichts kann zudem zu einer gewissen Beschleunigung der oft langwierigen Verfahren beitragen.

4.2.12 Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG)

Art. 51a Abs. 2 EBG

Es geht um dieselbe redaktionelle Anpassung wie bei Artikel 13 Absatz 3 E-FIFG. Statt zu wiederholen, welche Rügen von Artikel 49 VwVG zulässig sind, hält Absatz 2 neu fest, dass die Rüge der Unangemessenheit bei Beschwerden gegen Verfügung des UVEK unzulässig ist (vgl. auch Art. 49 E-VwVG).

4.2.13 Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG)

Art. 61 Bst. b^{bis}

Artikel 61 ATSG definiert die bundesrechtlichen Anforderungen an das Verfahren vor dem kantonalen Versicherungsgericht. Mit dem neuen *Buchstabe b^{bis}* wird eine Regelung betreffend die Rüge der Unangemessenheit eingefügt. Sie kodifiziert die Rechtsprechung im Bereich des Sozialversicherungsrechts, wonach die Unangemessenheit einer Verfügung auch vor den kantonalen Gerichten gerügt werden kann. Dies wurde aus dem Umstand abgeleitet, dass die kantonalen Versicherungsgerichte bei gleichartigen Streitfällen nicht eine eingeschränkere Kognition haben sollen als das Bundesverwaltungsgericht (Art. 49 VwVG). Das Sozialversicherungsgericht kann jedoch weiterhin seine eigene Beurteilung nicht ohne triftigen Grund an die Stelle derjenigen der Verwaltung setzen. Es muss sich auf Umstände stützen, die seine eigene

Beurteilung als die geeignete erscheinen lassen.¹⁶⁸ Erfasst werden nur Verfügungen und Einspracheentscheide betreffend Versicherungsleistungen, was der Regelung entspricht, wie sie bereits vor 2007 galt.¹⁶⁹ Das beinhaltet auch Rückforderungen von Versicherungsleistungen, nicht aber Streitigkeiten über Versicherungsbeiträge.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden

Die vorliegende Teilrevision hat keine finanziellen und personellen Auswirkungen auf Bundesebene. In den Kantonen kann es vereinzelt zu einer Mehrbelastung der kantonalen Gerichte und zu einem geringen Umsetzungsaufwand in Bezug auf die Änderungen von Artikel 86 Absatz 2 und Artikel 87 Absatz 1 BGG kommen. Mit Artikel 132b E-BGG sieht die Vorlage zudem neu eine Übergangsbestimmung für die Umsetzung durch die Kantone vor.

Die Vorlage tangiert insbesondere die Arbeitslast des Bundesgerichts nicht in relevanter Weise (vgl. dazu auch die Ausführungen zu Art. 97 Absatz 2 E-BGG). Das *Bundesgericht* bildet und organisiert die gerichtsinterne Rekurskommission für Auseinandersetzungen betreffend das Arbeitsverhältnis des Gerichtspersonals (vgl. Art. 17a E-BGG) innerhalb der bestehenden Ressourcen selbst. Dies verbessert die Situation der beim Bundesgericht angestellten Personen im Falle einer arbeitsrechtlichen Streitigkeit.

Die Vorlage führt zu keiner nennenswerten Verschiebung der Arbeitslast zu den kantonalen Gerichten. Die konsequente Umsetzung des Grundsatzes, dass die *Kantone* in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten als Vorinstanz des Bundesgerichts obere Gericht vorsehen müssen (Art. 86 Abs. 2), führt im Bereich der Verrechnungssteuer zu punktuelltem Anpassungsbedarf (Art. 56 E-VStG). Einige Kantone werden ihren Rechtsmittelweg betreffend die Rückerstattung der Verrechnungssteuer an natürliche Personen sowie ihre Vollzugsvorschriften anpassen müssen. Da die Kantone im Steuerbereich bereits entsprechende Rechtswege kennen (vgl. Art. 146 DBG), dürfte dies zu keinen grösseren finanziellen oder personellen Aufwänden führen. Die neue Verpflichtung der Kantone, für Verfahren zur Überprüfung von Gemeindeerlassen eine kantonale Vorinstanz des Bundesgerichts einzusetzen, kann in einzelnen Kantonen ebenfalls zu einem kleinen Mehraufwand der Gerichte führen (vgl. Ausführungen zu Art. 87 Abs. 1 E-BGG).

Die Änderung betreffend Überprüfung von Gemeindeerlassen (vgl. Ausführungen zu Art. 87 Abs. 1 E-BGG) bedeutet für die *Gemeinden*, dass sich ihre Erlasse zukünftig immer auch innerkantonal überprüfen lassen und keine Beschwerde direkt ans Bundesgericht mehr möglich sein wird.

¹⁶⁸ BGE 137 V 71 E. 5.2; 148 V 419 E. 5.5.

¹⁶⁹ Vgl. dazu Art. 132 Bst. a des Bundesrechtspflegegesetz vom 16. Dezember 1943 (AS 1969 767).

5.2 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft und Gesellschaft

Es sind keine relevanten Auswirkungen auf die Volkswirtschaft zu erwarten. In besonderen Fällen sowie bei vermögensrechtlichen Angelegenheiten mit einem Streitwert von mehr als hundert Millionen Franken sind jedoch höhere Gerichtskosten für die Rechtssuchenden möglich. Dies aufgrund der vorgesehenen Anpassungen der Obergrenze der Gerichtsgebühren. Es handelt sich jedoch *nicht* um eine generelle Gebührenerhöhung, sondern nur um die Anhebung der Obergrenze in besonderen Fällen (vgl. Art. 65 Abs 5 E-BGG und Art. 73 Abs. 4 E-StBOG). Auf die überwiegende Mehrheit der Prozessierenden wird sich dies deshalb nicht auswirken.

Die erhöhten Gerichtsgebühren können punktuell auch Unternehmen treffen, wenn sie einen Prozess führen. Die Vorlage schafft hingegen keine neuen Pflichten für Unternehmen, weshalb auch keine neuen Regulierungskosten entstehen.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf die Artikel 122 Absatz 1, 123 Absatz 1, 146, 177 Absatz 3, 187 Absatz 1 Buchstabe d, 188–191b BV. Diese Verfassungsartikel geben dem Bund die Kompetenz, im Bereich der Organisation und des Verfahrens des Bundesgerichts, auf dem Gebiet des öffentlichen Verfahrensrechts des Bundes sowie des Zivil- und Strafprozessrechts Bestimmungen zu erlassen. Der vorliegende Erlass ändert das Bundesgerichtsgesetz und im Anhang andere bereits bestehende Gesetze. Mit dem Entwurf werden punktuell verfassungsrechtliche Mängel des heutigen Rechtsmittelsystems korrigiert (vgl. Art. 79, 87 Abs. 1, 97 Abs. 2 und 105 Abs. 3 BGG sowie Art. 7 Abs. 2 GeoIG). Konkret geht es um Vorgaben, welche aus der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) und dem Schutz der politischen Rechte (Art. 34 BV) fliessen.

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Vorlage ist vereinbar mit dem für die Schweiz geltenden Völkerrecht, namentlich der EMRK, dem Internationalen Pakt vom 16. Dezember 1966¹⁷⁰ über bürgerliche und politische Rechte und den Bilateralen Verträgen mit der Europäischen Union. Die vorgeschlagene Änderung des Artikels 33 VGG beseitigt in Bezug auf Verfügungen des Bundesrates die Unsicherheiten über die Einhaltung völkerrechtlicher Ansprüche auf Beurteilung von Streitigkeiten durch ein nationales Gericht. Die Teilrevision hat

¹⁷⁰ SR 0.103.2

keinen Einfluss auf die in Artikel 11 Absatz 3 Freizügigkeitsabkommen¹⁷¹ garantierte Beschwerde an ein Gericht (als zweite Beschwerdeinstanz).¹⁷²

6.3 Erlassform

Die vorliegende kleine Revision des BGG ändert verschiedene geltende Bundesgesetze. Es ist deshalb ebenfalls die Form des Bundesgesetzes zu wählen. Der Erlass untersteht dem fakultativen Referendum (Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV).

6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Die Vorlage schafft weder neue Subventionsbestimmungen, noch führt sie zu neuen Verpflichtungskrediten oder Zahlungsrahmen.

6.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Entwurf delegiert keine Rechtsetzungsbefugnisse an den Bundesrat. Jedoch enthält sie in Artikel 17a Absatz 2 E-BGG eine Delegation von Rechtsetzungskompetenzen an das Bundesgericht betreffend die Organisation und das Verfahren bei der bundesgerichtlichen Rekurskommission. Dies folgt dem Grundsatz, dass das Bundesgericht seine Organisation und Verwaltung selbst besorgt (Art. 188 Abs. 3 BV sowie Art. 13 und 15 BGG).

6.6 Datenschutz

Die vorliegende Teilrevision berührt keine datenschutzrechtlichen Bestimmungen.

¹⁷¹ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999, SR **0.142.112.681**; vgl. auch Art. 11 Abs. 3 des Anhangs K zum Übereinkommen vom 4. Januar 1960 zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), SR **0.632.31**.

¹⁷² Vgl. zur aktuellen Rechtsprechung Urteile 2C_344/2016 vom 6. September 2016 E. 1.1; 2C_526 vom 3. Juli 2023 E. 1.1. ff.



25.xxx

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

du ...

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

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

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

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

...

Au nom du Conseil fédéral suisse :

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

Condensé

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

Contexte

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

Contenu du projet

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

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

Table des matières

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

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

Message

1 Contexte

1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés

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

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

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

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

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

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

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

¹ RS 173.110

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

- « *Réforme plus ambitieuse* » : le Conseil fédéral aurait également pu préparer un projet plus ambitieux, qui aurait compris, outre des modifications techniques, des modifications qui auraient permis d'alléger quelque peu la charge du Tribunal fédéral, mais auraient aussi eu pour effet, dans la plupart des cas, de réduire la protection juridictionnelle ou, à l'inverse, qui auraient permis d'améliorer cette dernière, mais auraient entraîné une charge de travail supplémentaire pour la juridiction suprême. Les modifications en question sont fortement controversées d'un point de vue politique² et cette appréciation a été confirmée dans les différentes prises de position transmises lors de la consultation. Leur intégration dans le projet aurait par conséquent pu retarder la mise en œuvre des modifications pertinentes qui ne posent aucun problème.

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

Le projet n'a été annoncé, ni dans le message du 24 janvier 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027³, ni dans l'arrêté fédéral du 6 juin 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027⁴.

1.4 **Classement d'interventions parlementaires**

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

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

³ FF 2024 525

⁴ FF 2024 1440

Les requêtes formulées par les Commissions de gestion du Conseil des États et du Conseil national dans les motions (22.4250 et 22.4249) « Relèvement des plafonds des émoluments judiciaires perçus par le Tribunal fédéral, le Tribunal administratif fédéral et le Tribunal pénal fédéral » sont également prises en compte dans le projet pour autant qu'elles ne l'aient pas déjà été dans la révision de la loi du 25 juin 1954 sur les brevets (LBI)⁵. L'art. 63 et 65 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)⁶ y ont déjà subi les adaptations nécessaires⁷.

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

2.1 Projet envoyé en consultation

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

Le 6 décembre 2024, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation sur l'avant-projet⁸. La consultation s'est achevée le 21 mars 2025.

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

2.2 Synthèse des résultats de la procédure de consultation

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

⁵ RS 232.14

⁶ RS 172.021

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

⁸ Les documents mis en consultation sont disponibles sous www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2024 > DFJP.

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

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

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

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

2.3 Prise de position du Tribunal fédéral

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

L'avis du Tribunal fédéral est cité dans son intégralité dans le présent message, conformément au ch. 4.3.4 du protocole d'accord du 1^{er} mai 1998 conclu entre le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral sur la procédure applicable aux consultations relatives aux lois en général et aux consultations relatives aux projets touchant au statut du Tribunal fédéral en particulier⁹ :

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

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

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

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

⁹ FF 2004 1425

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

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

A. S'agissant des droits politiques

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

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

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

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

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

B. En ce qui concerne les contrôles abstraits

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

II. Art. 23 al. 2^{bis} et al. 4 projet LTF

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

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

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

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

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

III. Conclusion

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

2.4 Appréciation des résultats de la consultation

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

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

¹¹ Voir également le communiqué du 1^{er} juillet 2025 « Oppositions et recours sont devenus un obstacle majeur aux projets immobiliers en Suisse », consultable à l'adresse www.bwo.admin.ch > Médias.

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

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

Le Conseil fédéral a pris connaissance des nombreuses critiques soulevées contre le relèvement des plafonds des émoluments judiciaires prévu à l'art. 65, al. 5 et 6, AP-LTF. La modification de l'al. 5 prévue dans l'avant-projet est par conséquent écartée. Cela conduit en même temps à une uniformisation des règles sur l'augmentation (exceptionnelle) du plafond des émoluments judiciaires dans la PA, dans la loi du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales (LOAP)¹³ et dans la LTF. En présence de motifs particuliers, les tribunaux peuvent doubler les émoluments. La nouvelle mouture de l'al. 5 explicite le fait que la majoration visée à la let. c ne peut elle aussi intervenir qu'en présence de motifs particuliers, comme cela était déjà prévu¹⁴. Il ne s'agit pas d'un relèvement général des émoluments judiciaires étant donné que de tels motifs ne se présenteront qu'exceptionnellement. Le Conseil fédéral a toutefois abaissé le plafond de 1 million prévu dans le projet envoyé en consultation pour le fixer à 500 000 francs.

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

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

¹² RS 272

¹³ RS 173.71

¹⁴ Correspond à l'art. 65, al. 6, AP-LTF

¹⁵ RS 173.32

3 Présentation du projet

3.1 Réglementation proposée

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

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

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

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

¹⁶ RS 172.220.1

¹⁷ RS 420.1

¹⁸ RS 510.62

3.2 Adéquation des moyens requis

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

3.3 Mise en œuvre

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

4 Commentaire des dispositions

4.1 Loi sur le Tribunal fédéral

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

Dans la version allemande du texte, le projet prévoit le remplacement de « Recht sprechend » par « rechtsprechend » (avec les adaptations grammaticales nécessaires) dans le titre et à l'al. 1 de l'art. 1 P-LTF ainsi qu'à l'art. 2, al. 1. Il reprend ainsi l'orthographe utilisée dans la Constitution (Cst.) et dans le reste de la législation fédérale¹⁹.

Art. 17a

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

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

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

tions en matière de personnel. Contrairement à la Commission administrative et à la commission de recours existante (autorité de recours au sens de l'art. 28 LTF en matière de transparence [voir art. 54 ss du règlement du 20 novembre 2006 du Tribunal fédéral²⁰]), la commission de recours en matière de personnel ne devrait pas être composée uniquement de juges. Il faudrait plutôt viser une composition paritaire, incluant des greffiers et du personnel administratif. L'organisation de la commission de recours relève toutefois du Tribunal fédéral, qui s'administre lui-même (voir art. 188, al. 3, Cst.²¹ et art. 13 LTF). Le Tribunal fédéral doit toutefois veiller à une composition équilibrée. Les prescriptions fixées à l'art. 57e, al. 2, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)²² peuvent servir de référence à cet effet. C'est également le Tribunal fédéral qui règle la commission de recours interne en matière de personnel et la procédure dans un règlement (art. 17a, al. 2, et art. 13 LTF).

Le Tribunal fédéral ne reçoit pas de moyens financiers ou de ressources en personnel supplémentaires, il doit s'organiser lui-même compte tenu des ressources existantes. Pour les dispositions d'exécution qu'il doit édicter, il peut s'appuyer sur de précédentes expériences relatives à une commission de recours interne en matière de personnel ; la modification devrait ainsi pouvoir être mise en œuvre rapidement²³.

La création d'une commission de recours interne pour les litiges en matière de droit du personnel, semblable au système qui a prévalu jusqu'au 30 juin 2013²⁴, répond à une demande du personnel du Tribunal fédéral. Le Tribunal fédéral est la seule autorité fédérale dont les décisions relevant du droit du personnel ne peuvent être portées devant le Tribunal administratif fédéral. À l'heure actuelle, le personnel du Tribunal fédéral²⁵ peut uniquement saisir la commission spéciale des recours externe visée à l'art. 36, al. 2, LPers, qui se compose de trois présidents de tribunaux cantonaux. Un recours contre les décisions de cette commission auprès du Tribunal fédéral est exclu. La commission de recours au sens de l'art. 36 LPers ne figure ainsi pas parmi les autorités précédentes au sens de l'art. 86 LTF. Autoriser le personnel du Tribunal fédéral à recourir contre ces décisions au Tribunal fédéral reviendrait à permettre à celui-ci de se prononcer en dernière instance dans sa propre cause, ce qui n'est pas le cas de la proposition actuelle prévoyant une commission de recours interne.

Art. 19, al. 3

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

²⁰ RS 173.110.131

²¹ RS 101

²² RS 172.010

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

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

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

crètement, un juge qui reprend la présidence au cours d'une période de deux ans pourra rester président jusqu'à la fin de la (troisième) période de fonction ordinaire, même s'il siège au total plus longtemps que la limite actuelle de six ans. La nouvelle formulation permet de régler au niveau législatif une question qui s'est posée dans la pratique²⁶.

Art. 20, al. 2, 2^e phrase

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 est supprimée. L'effet de cette composition réduite – trois juges au lieu de cinq – sur la rapidité des procédures est faible, voire inexistant, et ne justifie pas cette exception. Les cours statueront à cinq juges sur ces recours, comme dans tous les autres cas où la cause soulève une question juridique de principe ou un juge en fait la demande.

Art. 40a Représentation de l'enfant

La désignation d'une représentation de l'enfant vise la réalisation des droits des enfants et notamment de leur droit à une procédure équitable (art. 29 Cst.)²⁷. L'art. 299 CPC règle cette désignation dans les procédures judiciaires cantonales de première et de deuxième instance. Actuellement, la LTF ne contient pas de prescriptions en ce sens pour les procédures devant le Tribunal fédéral²⁸. Le nouvel art. 40a vient combler cette lacune.

La modification met en œuvre la jurisprudence du Tribunal fédéral²⁹ à l'al. 1, qui prévoit qu'un curateur désigné par une autorité cantonale peut poursuivre sa tâche dans la procédure devant le Tribunal fédéral, sans que celui-ci n'ait à le désigner formellement une seconde fois.

Conformément à l'al. 2, le Tribunal fédéral ordonne si nécessaire la représentation de l'enfant et désigne un curateur expérimenté dans le domaine de l'assistance et en matière juridique. Cette formulation reprend celle de l'art. 299, al. 1, CPC. Ainsi, pour déterminer quand une représentation est nécessaire, le Tribunal fédéral peut s'appuyer sur la pratique relative à l'art. 299 CPC et à l'art. 314a^{bis} du code civil³⁰, tout en tenant compte des particularités de la procédure devant le Tribunal fédéral³¹. Le même prin-

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

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

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

²⁹ Voir arrêt 5A_529/2014 du 18 février 2015, consid. 8.3 ; confirmé dans l'arrêt 5A_503/2018 du 6 novembre 2018, consid. 1.4 et dans l'arrêt 5A_33/2023 du 20 décembre 2023, consid. 1.2.1 ; BSK-ZPO-Michel / Berger (note de bas de page 28) n° 4 ad art. 299.

³⁰ RS 210

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

cipe s'applique à l'*al.* 3, selon lequel le Tribunal fédéral doit désigner un représentant lorsqu'un enfant capable de discernement en fait la demande (voir art. 299, al. 3, 1^{ère} phrase, CPC)³². L'*al.* 3 va plus loin que l'art. 12 de la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant³³ (CDE), dont selon la jurisprudence du Tribunal fédéral il ne découle pas directement de droit à la représentation³⁴.

Les *al.* 2 et 3 garantissent que les enfants puissent être représentés devant le Tribunal fédéral même lorsque les autorités cantonales n'ont pas encore ordonné de représentation de l'enfant dans les procédures préalables, ce qui contribue à la réalisation du droit supérieur (art. 12 CDE et 11, al. 2, en relation avec l'art. 29 Cst.) et correspond à l'évolution de la législation de ces dernières années. Cette modification répond également à une demande de la doctrine³⁵. Les frais de représentation de l'enfant sont ajoutés à l'énumération des frais judiciaires de l'art. 65, al. 1, P-LTF.

Art. 42, al. 2, 2^e phrase

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

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

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

- *let. f* : les procédures concernant les mesures de protection et les décisions de retour en application de la loi fédérale du 21 décembre 2007 sur l'enlèvement international d'enfants et les Conventions de La Haye sur la protection des enfants et des adultes (LF-EEA)³⁶; dans son évaluation de la LF-EEA, le Conseil fédéral a conclu que cette modification était nécessaire pour accélérer les procédures dans le domaine³⁷ ;

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

³³ RS 0.107

³⁴ Consid. 4 non publié de l'ATF 147 III 451.

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

³⁶ RS 211.222.32

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

- *let. g* : les procédures concernant les mesures de contrainte ordonnées en application du code de procédure pénale³⁸ (CPP)³⁹; un besoin d'accélérer ces procédures s'est fait sentir dans la pratique⁴⁰.

Entre-temps, le législateur a modifié l'art. 46 LTF dans le cadre de la révision totale⁴¹ de la loi fédérale du 21 juin 2019 sur les marchés publics (LMP)⁴². Pour cette raison, la liste des exceptions ne correspond plus à celle du projet de 2018. De plus, l'exception applicable aux procédures concernant les offres publiques d'acquisition au sens de la loi du 19 juin 2015 sur l'infrastructure des marchés financiers (LIMF)⁴³ et l'extension, à la *let. d*, de l'exception à l'ensemble des procédures d'assistance administrative internationale ne sont pas reprises. Dans les deux domaines, le recours en matière de droit public est exclu (art. 83, *let. h* et *u*, LTF). La suppression des fêtes judiciaires ne concernerait dès lors plus que les recours constitutionnels subsidiaires, en raison de l'abandon du régime de compétence résiduel encore prévu dans le projet de modification de 2018. Il n'est pas absolument nécessaire d'accélérer ces procédures. Pour la même raison, le Conseil fédéral renonce aux modifications dans le même sens des art. 100 et 107 qui étaient prévues en 2018.

Art. 60, al. 2^{bis}

L'art. 60, *al. 2^{bis}*, P-LTF répond à une exigence qui relève du domaine de l'aide aux victimes. La victime (voir art. 1, al. 1, de la loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes [LAVI]⁴⁴ et 116, al. 1, CPP) qui ne participe plus à la procédure de recours devant le Tribunal fédéral peut demander que ce dernier lui notifie gratuitement un arrêt en matière pénale. Une victime au sens de l'art. 116, al. 1, CPP qui participe en tant que partie plaignante à l'instruction pénale et à la procédure pénale de première instance n'est parfois plus partie devant les instances de recours, notamment devant le Tribunal fédéral. C'est par exemple le cas lorsque le condamné interjette recours uniquement sur la question de la sanction (genre ou quotité ; voir l'art. 382, al. 2, CPP). Pour la victime, la sanction pénale est un élément important dans le processus permettant de surmonter l'injustice subie. La modification prévue évitera qu'elle ne découvre une décision du Tribunal fédéral dans l'affaire qui la concerne dans les médias⁴⁵. Elle a le droit d'être informée de la décision si elle le souhaite.

L'art. 117, al. 1, *let. g*⁴⁶, CPP est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2024. Il règle le droit de la victime de recevoir des tribunaux cantonaux ou du ministère public le jugement ou l'ordonnance pénale. La formulation de l'art. 60, *al. 2^{bis}*, P-LTF tient compte de la nouvelle *let. g* de l'art. 117⁴⁷ CPP sous deux aspects : d'une part, le Tribunal fédéral transmettra gratuitement sa décision en matière pénale à la victime et d'autre part, il

³⁸ Voir en particulier art. 196 ss CPP.

³⁹ RS **312.0**

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

⁴¹ RO **2020** 641

⁴² RS **172.056.1**

⁴³ RS **958.1**

⁴⁴ RS **312.5**

⁴⁵ Voir également art. 214, al. 4, CPP.

⁴⁶ RO **2023** 468 ; FF **2019** 6351

⁴⁷ RO **2023** 468 ; FF **2019** 6351

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

Contrairement aux instances inférieures, le Tribunal fédéral n'est pas soumis à une obligation de notification active : c'est la victime qui doit la demander. Résultat d'un compromis entre le Conseil national et le Conseil des États⁴⁸, la disposition de l'art. 117, al. 1, let. g, CPP prévoit que les tribunaux et les ministères publics cantonaux doivent, pour leur part, communiquer d'office la décision à la victime, sauf si elle y renonce expressément. Il semblerait disproportionné que la victime doive communiquer, dans certains cas une nouvelle fois, sa renonciation expresse au Tribunal fédéral. Si la victime souhaite être informée, elle pourra sans autre faire valoir son droit à ce qu'une décision lui soit communiquée devant le Tribunal fédéral. L'al. 2^{bis} permettra par ailleurs d'éviter qu'une autorité confronte à nouveau automatiquement la victime à une procédure pénale, sans qu'elle ne l'ait demandé⁴⁹. Le droit de la victime de demander la notification d'un jugement du Tribunal fédéral en matière pénale ne dépend pas du moment où elle n'est plus partie à la procédure. Du reste, elle peut en faire la demande même si elle n'a jamais été partie à la procédure.

Art. 64, al. 4, 2^e phrase

L'art. 64, al. 4, 2^e phrase, P-LTF prévoit que la prétention du Tribunal fédéral (caisse du tribunal) au remboursement de l'assistance judiciaire se prescrit par dix ans à compter de l'entrée en force de l'acte qui met fin à la procédure. Ce délai découle des principes généraux du droit⁵⁰. Le fait qu'une règle explicite soit prévue, comme à l'art. 123, al. 2, CPC et 135, al. 5, CPP, garantit la transparence et la sécurité du droit.

Le Tribunal fédéral règle son organisation et son administration (art. 13 LTF). L'un des éléments primordiaux de son autonomie administrative réside dans l'autonomie financière. Il peut disposer librement, dans le cadre défini par la loi, des moyens qui lui sont attribués par le Parlement⁵¹ : il tient sa propre comptabilité (art. 25, al. 3, LTF) et assure lui-même l'encaissement (art. 68, al. 2, de l'ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération⁵²). La prétention au remboursement des coûts de l'assistance judiciaire revient donc directement au Tribunal fédéral, plus précisément à sa caisse.

⁴⁸ BO 2022 E 379, en particulier l'intervention de Daniel Jositsch.

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

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

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

⁵² RS 611.01

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

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

Motifs particuliers

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

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

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

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

La notion de *motifs particuliers*, déjà utilisée à l'al. 5 en vigueur, est importante pour bien comprendre le nouvel al. 5. La jurisprudence relative à la disposition actuellement en vigueur permettra de déterminer ce qui constitue ces motifs particuliers. Les critères énoncés à l'al. 2 restent déterminants, en plus du montant de la valeur litigieuse : ampleur et difficulté de la cause, façon de procéder des parties et situation financière de celles-ci. Un motif particulier peut en outre consister en une procédure très complexe en raison de questions juridiques difficiles ou d'un état de fait exceptionnel (p. ex. importants projets immobiliers⁵³ ou vérification de la pratique en matière d'expertise dans le domaine de l'AI⁵⁴), ou dans le comportement contraire au principe d'économie de procédure d'une partie⁵⁵. Dans tous les cas, il doit s'agir d'une situation exceptionnelle. Le but de cette disposition n'est pas que le Tribunal fédéral

⁵³ Voir p. ex. ATF 145 I 52, consid. 5.4.

⁵⁴ Voir p. ex. ATF 137 V 210, consid. 7.2.

⁵⁵ Voir p. ex. arrêt 8C_503/2019 du 19 décembre 2019, consid. 4.3, dans lequel l'instance précédente a provoqué des coûts inutiles au travers d'une décision de renvoi (à ce sujet, voir également Katharina Fontana, RSJ 116/2020, p. 205) ; 5A_137/2017 du 29 juin 2017, consid. 10, en raison d'une procédure excessivement longue alors qu'une seule question était encore en suspens ; 8C_511/2022 du 8 février 2023, consid. 13.

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

Motions 22.4249 et 22.4250

La modification de l’art. 65 LTF fait suite à des interventions parlementaires⁵⁶. L’Assemblée fédérale a déjà mis en œuvre le relèvement des plafonds des émoluments judiciaires en 2024, dans la PA, dans le cadre de la révision du droit des brevets⁵⁷ : le nouvel art. 63, al. 5, nPA prévoit entre autres que si des motifs particuliers le justifient, le Tribunal administratif fédéral, le Tribunal fédéral des brevets et (dans les affaires relevant du droit administratif) le Tribunal pénal fédéral peuvent majorer les montants maximaux jusqu’au double. Dans le contexte de cette nouvelle règle relative au plafond pour les tribunaux fédéraux, le Conseil fédéral renonce, pour des raisons d’uniformité, à permettre un triplement du montant maximal à la let. a de l’art. 65, al. 5, LTF. Par la même occasion, il tient compte des critiques exprimées par les participants à la procédure de consultation.

Contrairement aux auteurs des motions précitées, le Conseil fédéral est d’avis que, dans la pratique future, le fait que les *intérêts en cause* soient particulièrement importants ne doit pas avoir d’influence sur l’augmentation du plafond des émoluments judiciaires⁵⁸. Il s’agit d’éviter l’effet dissuasif (« chilling effect ») indésirable que pourrait avoir l’augmentation du risque de faire face à des frais judiciaires élevés en présence d’intérêts particulièrement importants. Par ailleurs, le critère qui n’a pas été retenu n’est lié ni à la charge de travail du tribunal ni à la situation économique des parties, raison pour laquelle il ne doit pas jouer de rôle dans le calcul des frais.

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

Le Conseil fédéral fixe à 500 000 francs le montant maximal des frais judiciaires en présence d’une valeur litigieuse exceptionnellement élevée. Le projet mis en consultation prévoyait encore un million. Lors de la consultation, certains participants ont émis la crainte que l’art. 65, al. 6, AP-LTF, c’est-à-dire la let. c du présent projet, puisse nuire à la compétitivité de la Suisse en tant que siège d’arbitrage international. Les cas dans lesquels le Tribunal fédéral majore les émoluments au sens de l’al. 5 sont toutefois très rares en matière d’arbitrage, et il s’agit d’affaires dont la valeur litigieuse se chiffre en plusieurs dizaines de millions de francs, voire un milliard⁵⁹. Étant donné que les conditions pour une majoration au sens de l’al. 5 en vigueur ne changent pas,

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

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

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

⁵⁹ Voir p. ex. arrêt 4A_462/2018 du 4 juillet 2019, dans lequel les frais ont été fixés à 160 000 francs pour un litige d’une valeur supérieure à un milliard de dollars ou arrêt 4A_520/2015 du 16 décembre 2015, où les frais se sont élevés à 100 000 francs malgré une valeur litigieuse de plus de 160 millions de francs.

l'augmentation des émoluments dans ce domaine devrait rester exceptionnelle. Par ailleurs, le risque maximal auquel peuvent être exposées les parties à un litige d'une valeur exceptionnellement élevée a été considérablement réduit. Le plafond n'est augmenté que de 300 000 francs, ce qui correspond à 0,3 % d'une valeur litigieuse de 100 millions de francs. Des considérations similaires pourraient s'appliquer au domaine de la justice commerciale internationale, dont l'importance pourrait augmenter en Suisse du fait des modifications entrées en vigueur en 2023⁶⁰ à l'issue de la révision du CPC.

Art. 78, al. 2, let. a

La nouvelle formulation de l'art. 78, al. 2, *let. a*, LTF, qui associe au recours en matière pénale les prétentions civiles formulées par adhésion à la procédure pénale vise à codifier la jurisprudence⁶¹ du Tribunal fédéral et à remédier à un manque de clarté : la tournure actuelle « qui doivent être jugées en même temps que la cause pénale » ne précise pas à quel moment et devant quelle instance le jugement des prétentions civiles avec la cause pénale doit intervenir pour que celles-ci puissent être formulées par adhésion au moyen d'un recours en matière pénale devant le Tribunal fédéral. Ainsi, le texte en vigueur n'exclut pas de prendre en compte le recours au Tribunal fédéral contre la décision cantonale pour établir si cette condition est remplie. La modification « prétentions civiles que l'autorité précédente devait juger en même temps que la cause pénale » précise ce qui suit : le recours en matière pénale devant le Tribunal fédéral est recevable lorsque *l'autorité précédente* a jugé ou aurait dû juger tant les prétentions civiles que la cause pénale. En pareil cas, le recours en matière pénale est ouvert même si les griefs ne portent que sur les prétentions civiles. En revanche, si l'autorité précédente n'a eu à se prononcer que sur les prétentions civiles dans une procédure pénale, c'est un recours en matière civile qui doit être interjeté au Tribunal fédéral.

Art. 80, al. 2, 3^e phrase

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

Art. 81, al. 4

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

⁶⁰ RO 2023 491; FF 2020 2607

⁶¹ ATF 133 III 701, consid. 2.1 ; 135 III 397, consid. 1.1

nales relatives à l'exécution des peines et des mesures (art. 78, al. 1, let. b, LTF). Certes, le droit de recourir du ministère public (art. 81, al. 1, let. b, ch. 3, LTF) s'étend au domaine de l'exécution,⁶² mais selon la conception traditionnelle celui-ci n'exerce *pas* de fonction de surveillance dans ce domaine. Par ailleurs, il n'est presque jamais impliqué directement dans l'exécution des sanctions. Il n'est dès lors pas judicieux que le ministère public doive garantir les intérêts des autorités concernées, comme le prévoit le droit en vigueur⁶³. Quelques cantons ont créé un recours des autorités dans les procédures cantonales pour permettre l'examen des décisions judiciaires, notamment concernant des aspects de sécurité⁶⁴. Ces droits de recours ont uniquement un effet à l'échelon cantonal et n'affectent pas les procédures devant le Tribunal fédéral. Le nouvel al. 4 constituera une base légale fédérale pour le droit de recours des autorités cantonales d'exécution dans les procédures devant le Tribunal fédéral. La création de cette base légale était l'une des demandes formulées dans la motion Amherd du 13 décembre 2013 (13.4296 « Exécution des décisions pénales. Uniformiser le droit procédural »), qui a été classée après expiration du délai. Dans le cadre de la modification du code pénal et du droit pénal des mineurs (Train de mesures. Exécution des sanctions) de 2022, il était également prévu de confier aux autorités d'exécution cantonales la qualité pour recourir. Elle aurait été prévue directement dans le code pénal et elle se serait limitée aux décisions judiciaires ultérieures indépendantes⁶⁵. L'Assemblée fédérale a rejeté ce projet dans son ensemble⁶⁶, mais la réglementation relative à la qualité pour recourir n'était pas contestée⁶⁷.

Si un canton fait usage de son habilitation, le droit fédéral offre la possibilité de recourir à une autorité d'exécution, en plus de celle dont dispose le ministère public conformément à l'art. 81, al. 1, let. b, ch. 3, LTF. En principe, il s'agit de cas dans lesquels le ministère public n'est pas lui-même l'autorité concernée. En pratique, on ne s'attend pas à ce que ces droits de recours empiètent les uns sur les autres. Si le ministère public voulait toutefois également recourir, il pourrait quand même le faire, en application de l'art. 81, al. 1, let. b, ch. 3, LTF⁶⁸.

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

⁶² ATF 145 IV 65, consid. 1.2 ; 133 IV 121, consid. 1.2

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

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

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

⁶⁶ BO 2024 N 1347 vote final du Conseil national du 14 juin 2024

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

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

Art. 83, let. a⁶⁹

L'art. 83, let. a, prévoit que, en dérogation à la règle fixée à l'art. 82, let. a, LTF, le Tribunal fédéral ne se prononce pas sur les décisions concernant la sûreté nationale et les autres affaires relevant des relations extérieures dans certains cas. Dans sa jurisprudence constante, le Tribunal fédéral se fonde sur la nature exclusivement ou du moins très principalement politique de la décision pour déterminer s'il est en présence d'une exception concernant les affaires étrangères au sens de l'art. 83, let. a, LTF en relation avec l'art. 32, al. 1, let. a, LTAF⁷⁰. C'est également ce qui ressort du message du 28 février 2001 sur la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale. Le Conseil fédéral tenait à soustraire à la protection juridictionnelle du Tribunal fédéral les questions à caractère essentiellement politique, qui ne se prêtent pas à un examen judiciaire⁷¹. Il propose de clarifier le texte de la disposition en ce sens. L'art. 83 P-LTF précise désormais explicitement, à la let. a, qu'il doit s'agir d'une décision reposant de manière prépondérante sur des considérations politiques⁷². Il ne s'agit pas d'une modification matérielle.

Art. 83, let. r

La formulation de l'exception concernant l'assurance-maladie doit être adaptée sur le plan rédactionnel suite à l'abrogation de l'art. 34 LTAF et à diverses modifications de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal)⁷³. Dans le texte en vigueur, seule une consultation de la note de bas de page⁷⁴, qui cite l'art. 53, al. 1, LAMal, permet de comprendre l'exception⁷⁵. Afin de faciliter la coordination entre les deux lois, la *let. r* du P-LTF renvoie directement à l'art. 53, al. 1, LAMal plutôt que de faire une énumération thématique (version proposée dans le projet de 2018). Le contenu de l'exception n'est pas modifié. Elle concerne en particulier les décisions relatives aux tarifs des fournisseurs de prestations, les listes des hôpitaux et des établissements médico-sociaux, le budget global pour le financement des hôpitaux et des établissements médico-sociaux et les sanctions en cas de manquement à l'obligation de communiquer les données.

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

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

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

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

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

⁷³ RS 832.10

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

⁷⁵ Voir également ATF 141 V 361, consid. 1.2.

rance-maladie⁷⁶. Les décisions des gouvernements cantonaux concernant la planification hospitalière (art. 39 LAMal) font figure d'exceptions : ces décisions resteront susceptibles de recours auprès du Tribunal administratif fédéral. Ainsi, l'art. 39 LAMal est maintenu dans l'énumération des exceptions figurant à l'article 53, al. 1, LAMal.

Art. 83, let. s

Il s'agit d'une adaptation d'ordre rédactionnel sans conséquence matérielle. L'énumération, devenue inutile⁷⁷, est supprimée et la formulation est adaptée en conséquence dans la version allemande. Le nouveau terme allemand de « Einteilung » couvre les deux notions « Abgrenzung » et « Unterteilung » utilisées dans l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les zones agricoles⁷⁸.

Art. 86, al. 2

La disposition en vigueur fixe le principe selon lequel les cantons doivent instituer des tribunaux supérieurs qui statuent comme autorités précédant immédiatement le Tribunal fédéral. La deuxième partie de la phrase du texte en vigueur « sauf dans les cas où une autre loi fédérale prévoit qu'une décision d'une autre autorité judiciaire peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral » est supprimée dans le texte du P-LTF. La suppression du renvoi exprès à la possibilité de prévoir des exceptions en faveur d'autres instances cantonales dans les lois spéciales indique qu'il ne doit plus y avoir d'exception. Actuellement, il ne reste qu'une exception à l'art. 56 de la loi fédérale du 13 octobre 1965 sur l'impôt anticipé (LIA)⁷⁹, qui sera également adapté (voir à ce sujet les explications relatives à l'art. 56 P-LIA)⁸⁰. La suppression de la dernière exception permet de refléter plus clairement dans le texte de loi l'objectif d'harmonisation des instances de recours et des autorités précédentes visé par la réforme de la justice et de le renforcer en tant que règle. La jurisprudence du Tribunal fédéral relative aux exigences concernant les tribunaux supérieurs demeure applicable⁸¹.

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

⁷⁶ Voir BO 2019 E 253 et BO 2019 E 1047 s. et arrêt 9C_538/2023 du 16 septembre 2024, consid. 1.3 et 5.5.3 ; voir message du 15 juin 2018 relatif à la modification de la loi sur le Tribunal fédéral, FF 2018 4713 p. 4747.

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

⁷⁸ RS 912.1. Voir p. ex. art. 2, al. 1.

⁷⁹ RS 642.21

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

⁸¹ Voir p. ex. ATF 150 II 346, consid. 1.2 ; 135 II 94, consid. 4, ou arrêt 2C_1158/2012 du 27 août 2013, consid. 1.2.2.

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

Art. 87, al. 1

L'exception aux règles générales sur les autorités précédentes (art. 86 LTF) ne s'appliquera désormais plus aux recours contre les actes normatifs communaux. Du fait de cette modification, les cantons devront prévoir une autorité précédente pour les recours contre les *actes normatifs communaux*. Elle permet de mettre en application, en relation avec les actes normatifs communaux, le principe selon lequel les cantons doivent prévoir des tribunaux supérieurs comme autorités précédant le Tribunal fédéral. Le Tribunal fédéral ne doit en principe plus statuer en tant que première instance. Ainsi, l'une des rares exceptions restantes depuis la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale sera encore plus stricte. La protection juridique doit en premier lieu être assurée par des autorités judiciaires inférieures disposant d'un plein pouvoir d'examen en droit et en fait⁸⁴. Il en résultera un allègement ciblé des tâches du Tribunal fédéral.

Les actes normatifs communaux ne se limitent pas strictement aux actes normatifs d'une commune à proprement parler, mais recouvrent également tous les actes qui ne sont pas adoptés par le canton. Les actes adoptés à un autre niveau politique, tels qu'un district ou un arrondissement administratif, tant qu'ils ne font pas partie de l'administration cantonale, sont donc également couverts. Les actes concernés dépendent de l'organisation cantonale concrète⁸⁵. Ces actes ne posent pas de problèmes spécifiques en matière de séparation des pouvoirs qui puissent être comparables à ceux que posent les actes cantonaux. La modification de l'al. 1 vise à appliquer la même interprétation aux actes normatifs communaux que celle qui vaut depuis longtemps pour les actes communaux en vertu de l'art. 88, al. 2, LTF⁸⁶.

Pour ce qui est des actes normatifs cantonaux, les cantons doivent rester libres de décider s'ils veulent mettre en place une procédure de contrôle abstrait des normes sur leur territoire⁸⁷. La proposition d'ajout de la commission du Conseil national était initialement légèrement différente de la version proposée aujourd'hui⁸⁸. En effet, la majorité des cantons ont déjà établi une procédure cantonale de contrôle abstrait des

⁸² RS 830.1

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

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

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

⁸⁶ Voir à ce sujet l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_185/2007 du 6 novembre 2007, consid. 1.2.

⁸⁷ ATF 142 I 99, consid. 1.1; 141 I 36, consid. 1.2.1 et en relation avec un acte normatif communal, l'arrêt 2C_983/2020 du 15 juin 2022, consid. 1.1 ss.

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

normes qui s'applique aux actes normatifs communaux⁸⁹. Les cantons dans lesquels une procédure de ce type devant une instance cantonale n'existe pour l'heure pas (AR, AI, NE, GE⁹⁰, OW, SO, TI, UR et VS) devront en prévoir une, plus exactement instituer un tribunal supérieur en tant qu'instance précédant le Tribunal fédéral pour procéder au contrôle abstrait des actes normatifs communaux. La disposition transitoire de l'art. 132b P-LTF prévoit, en son al. 2, un délai de deux ans, ce qui laisse aux cantons suffisamment de temps pour mettre en œuvre les nouvelles dispositions.

Art. 97, al. 2

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

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

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

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

⁹¹ Voir Steinmann/Besson, art. 34, in : Ehrenzeller et al. (éd.), *Die schweizerische Bundesverfassung* [St. Galler Kommentar ; ci-après SGK-BV], 4^e éd., Zurich / Saint-Gall 2023, n° 33 ad art. 34; voir également Gerold Steinmann, commentaire de l'arrêt 1C_17/2017, ZBl 2018, p. 33 s. ; Giovanni Biaggini, OFK-BV, 2^e éd., Zurich 2017, n° 8a ad art. 29a et Andreas Kley, SGK-BV, n° 31 ss ad art. 29a.

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

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

Dans son message du 30 avril 2025⁹³ relatif à la modification de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP)⁹⁴, le Conseil fédéral propose une amélioration des voies de recours dans le domaine des votations fédérales et des élections. Bien que les gouvernements cantonaux restent en principe la première instance pour les recours concernant des élections ou des votations fédérales, un recours direct au Tribunal fédéral devrait être possible en cas de soupçon d'irrégularités ayant des effets dans plusieurs cantons ou causées par une autorité administrative de la Confédération. Cette réglementation devrait augmenter d'une part le nombre de procès directement portés devant le Tribunal fédéral, mais diminuer d'autre part le nombre de cas dans lesquels un gouvernement cantonal est l'autorité inférieure. Les différentes variantes de ces voies de recours ont déjà été examinées dans le message du 30 avril 2025 concernant la modification de la LDP⁹⁵. La variante à deux instances privilégiée par le Tribunal fédéral ne s'est pas imposée. Selon celle-ci, un tribunal aurait dû être institué pour trancher en première instance les recours concernant les droits politiques : un tribunal cantonal s'agissant des droits politiques cantonaux et le Tribunal administratif fédéral s'agissant des droits politiques fédéraux. La « petite révision de la LTF » s'inscrit dans le prolongement de ces décisions. Puisque ces modifications ont des répercussions sur les art. 97 et 105 LTF, le projet actuel doit en tenir compte.

Le projet prévoit la suppression de la règle actuelle prévoyant un libre pouvoir d'examen des faits dans les recours concernant l'octroi ou le refus de prestations en espèces de l'assurance-accidents ou de l'assurance militaire afin d'harmoniser l'examen des faits par le Tribunal fédéral dans tous les domaines des assurances sociales. Aucune raison objective ne justifie qu'un traitement spécial soit réservé à ces recours⁹⁶, la règle habituelle prévue à l'al. 1 s'appliquant déjà aux autres branches des assurances sociales, en particulier à l'assurance-invalidité. Cela signifie que les griefs ne peuvent porter sur la constatation des faits que si ces derniers ont été établis de façon manifestement inexacte ou en violation du droit.

La nouvelle exception concernant le domaine des droits politiques devrait entraîner une augmentation de la charge de travail du Tribunal fédéral (voir également ch. 2.3) qui ne devrait pas être trop importante du fait que les gouvernements cantonaux, lorsqu'ils sont l'autorité précédant le Tribunal fédéral, se limitent en principe à des décisions de non-entrée en matière et n'établissent donc souvent pas tous les faits pertinents quant au fond⁹⁷. Comme l'exception existante dans le domaine de l'assurance militaire et de l'assurance-accidents est supprimée et qu'il faudra impérativement qu'une instance cantonale examine les actes normatifs communaux (art. 87, al. 1, P-LTF), la charge de travail supplémentaire liée à la nouvelle exception sera sans doute compensée par la disparition d'anciennes tâches.

⁹³ FF 2025 1580

⁹⁴ RS 161.1

⁹⁵ FF 2025 1580 p. 10.

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

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

Art. 100, al. 2, let. c

La teneur de l'art. 100, al. 2, let. c, LTF est simplifiée dans le projet par rapport à la version en vigueur. La nouvelle disposition mentionne directement les décisions prises par une instance cantonale unique au sens de l'art. 7 LF-EEA ; elle ne renverra plus explicitement à la Convention européenne du 20 mai 1980 sur la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière de garde des enfants et le rétablissement de la garde des enfants (CE 80)⁹⁸ et à la Convention du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants (CLaH 80)⁹⁹. Il n'y a aucune modification sur le fond. La let. c demeurera ainsi applicable uniquement aux décisions concernant des mesures de protection ordonnées dans le cadre d'une procédure en vue du retour sur la base de la CE 80 ou de la CLaH 80. Celles ordonnées sur la base de la Convention HCCH Protection des enfants du 19 octobre 1996¹⁰⁰ et de la Convention de La Haye du 13 janvier 2000¹⁰¹ sur la protection internationale des adultes ne sont, quant à elles, pas soumises au délai raccourci de dix jours, car la procédure particulière prévue par les art. 3 à 14 LF-EEA ne s'applique pas en pareil cas.

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

Art. 103, al. 2, let. b

En principe, le recours devant le Tribunal fédéral n'a pas d'effet suspensif de par la loi (art. 103, al. 1, LTF). L'effet suspensif doit être demandé pour que la décision contestée ne soit pas exécutée. L'al. 2 prévoit toutefois des exceptions : ainsi, le recours a un effet suspensif de plein droit en matière pénale s'il est dirigé contre une décision qui prévoit une peine privative de liberté ferme ou une mesure entraînant une privation de liberté. Le projet propose d'étendre l'énumération à l'expulsion (art. 66a¹⁰² ss du code pénal [CP]), qui constitue, elle aussi, une atteinte importante à la liberté personnelle de la personne concernée et qui cause un dommage ne pouvant en règle générale pas être réparé. Cet ajout, qui correspond à la jurisprudence du Tribunal fédéral, vise à renforcer la sécurité juridique¹⁰³. Afin que l'objectif de l'effet suspensif ne soit pas réduit à néant, le caractère exécutoire doit en principe être suspendu dans ces cas jusqu'à l'expiration du délai de recours¹⁰⁴.

Art. 105, al. 1, 2^e phrase, et al. 3

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

⁹⁸ RS 0.211.230.01

⁹⁹ RS 0.211.230.02

¹⁰⁰ RS 0.211.231.011

¹⁰¹ RS 0.211.232.1

¹⁰² RS 311

¹⁰³ Voir p. ex. arrêts 6B_188/2021 du 23 juin 2021, consid. 1 ; 6B_1033/2019 du 4 décembre 2019, consid. 1 ; 6B_235/2018 du 1^{er} novembre 2018, consid. I ; 6B_506/2017 du 14 février 2018, fait D.

¹⁰⁴ Arrêt 1B_58/2014 du 15 avril 2014, consid. 3,1 ; ATF 144 IV 35, consid. 2.3.2

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

Conformément à la 1^{re} phrase de l'al. 1, le Tribunal fédéral fonde son arrêt sur les faits établis par l'instance précédente. La nouvelle 2^e phrase règle l'établissement des faits lorsque le Tribunal fédéral est la première et unique instance de recours. Dans de tels cas, le Tribunal fédéral ne peut se fonder sur aucuns faits, puisqu'il n'y a aucune instance précédente qui aurait pu les établir. Il doit donc établir lui-même l'état de fait, sans quoi aucun jugement n'est possible. En pratique, le Tribunal fédéral établit déjà lui-même les faits selon le droit en vigueur, en particulier dans le cadre du contrôle abstrait des normes cantonales. La modification de l'al. 1 n'a donc pas pour but de revaloriser l'importance mineure des faits dans les cas de contrôle abstrait des normes. Elle vise plutôt à refléter de manière transparente la pratique existante¹⁰⁵. La présente modification de l'art. 105, al. 1, LTF n'entraînera donc pas de charge supplémentaire importante pour le Tribunal fédéral (cf. également ch. 2.3). La procédure probatoire pour l'établissement des faits est régie par les art. 55 et 56 LTF ainsi que par les dispositions de la loi fédérale du 4 décembre 1947 sur la procédure civile fédérale¹⁰⁶ qui y sont mentionnées. Le principe de la libre appréciation des preuves s'applique en particulier.

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

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

Art. 108, al. 1

L'art. 108, al. 1, LTF est reformulé de manière à couvrir désormais les « demandes » en plus des « recours ». Il sera ainsi également possible d'appliquer la procédure simplifiée (juge unique) aux demandes de révision, d'interprétation et de rectification (voir les art. 119a, 121 ss et 129 LTF), et ce aux mêmes conditions que pour les recours. Il s'agit là d'une modification que la Commission des affaires juridiques avait proposée au Conseil national en 2019, mais qui était alors intégrée dans un nouvel art. 127a et dans l'art. 129, al. 3¹⁰⁷.

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

¹⁰⁵ Cf. par exemple ATF 143 I 137, consid. 2.3.

¹⁰⁶ RS 273

¹⁰⁷ BO 2019 N 287

demandes dont la motivation est manifestement insuffisante et les *demandes* procédurières ou abusives (par analogie avec l'art. 108, al. 1, LTF). Ces demandes sont, à l'heure actuelle, totalement exclues de ce type de procédure en raison de la systématique de la LTF et de l'emploi du terme « recours » à son art. 108¹⁰⁸. La reformulation n'entraîne aucune modification des autres conditions énoncées aux let. a à c. Elle vise à assurer une meilleure lisibilité et à prendre pleinement en compte la pratique actuelle concernant les recours¹⁰⁹. Un recours à la procédure simplifiée demeurera exclu en matière d'action au sens de l'art. 120.

Puisque des décisions de révision pourront désormais être rendues par un juge unique, le Tribunal fédéral doit garantir que le juge unique ayant rendu la décision initiale le cas échéant (art. 32, al. 2, et 108, al. 1, LTF) ne puisse pas statuer à nouveau. Le Conseil fédéral estime qu'une règle correspondante dans le règlement du 20 novembre 2006 du Tribunal fédéral¹¹⁰ est à cet effet suffisante.

Art. 112, al. 2

Dans le projet de 2018, le Conseil fédéral proposait d'abroger l'art. 112, al. 2, LTF afin notamment que la notification des décisions des autorités cantonales de dernière instance obéisse aux mêmes exigences dans tous les domaines¹¹¹. Les tribunaux cantonaux supérieurs se seraient alors vus obligés de motiver toutes leurs décisions. Pour des raisons liées à l'État de droit, il convient de préférer les décisions motivées à celles qui ne le sont pas, en particulier pour les jugements de deuxième instance. Les décisions motivées contribuent à rendre le système judiciaire *plus compréhensible et plus transparent*. De plus, les décisions non motivées compliquent l'exercice du droit de recours des autorités fédérales et donc l'application d'un instrument fédéral de surveillance important. Sans motivation, une autorité fédérale de surveillance ne peut en effet souvent pas juger si un recours est nécessaire pour garantir l'application correcte et uniforme du droit fédéral.

Il est toutefois ressorti des délibérations parlementaires sur le projet de révision de 2018 et sur la révision du CPC de 2023¹¹² que les décisions sans motivation répondent toujours à un besoin dans la pratique (des cantons), et ce même en deuxième instance. Dans le cadre de la révision du CPC susmentionnée, l'Assemblée fédérale a donc instauré la notification des décisions sans motivation comme règle pour les instances inférieures et a supprimé l'obligation pour les tribunaux civils cantonaux supérieurs de motiver leurs décisions (art. 318, al. 2, et 327, al. 5, en relation avec l'art. 239, al. 1, phrase introductive, CPC, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2025). Une motivation doit être communiquée aux parties si l'une d'elles le demande dans un délai de 10 jours (art. 239, al. 2, CPC). Elles ont ainsi la possibilité d'y renoncer, ce qui permet d'éviter la rédaction de motivations inutiles et se justifie dans ce type de procédures. Cela devrait avoir pour effet d'alléger la charge des tribunaux cantonaux.

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

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

¹¹⁰ RS **173.110.131**

¹¹¹ FF **2018** 4713 p. 4755 s.

¹¹² RO **2023** 491 ; FF **2020** 2607

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

Au travers de la révision du CPC, le législateur a modifié la 1^{re} phrase de l'art. 112, al. 2, LTF¹¹⁴, mais il convient de procéder à un nouvel ajustement. La base légale requise pourra toujours être de droit cantonal, mais uniquement en matière de droit public. Par rapport au projet envoyé en consultation, la formulation de la disposition allemande est simplifiée dans la mesure où l'expression « kantonaes öffentliches Recht » remplace « kantonaes Recht in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ». Les procédures pénales et civiles demeurent ainsi exclues. Ces procédures ne relèvent plus de la compétence des cantons, mais le législateur fédéral peut réserver leur compétence sur certains points. La restriction au droit public cantonal signifie clairement qu'aucune réserve en ce sens n'est prévue dans la LTF et évite de ce fait toute ambiguïté concernant la primauté des règles fixées par le CPC et le CPP¹¹⁵.

Les cantons ne pourront par conséquent prévoir une dérogation à l'obligation de motiver les décisions qu'en matière de droit public, c'est-à-dire dans la procédure administrative cantonale. Dans ce domaine, les cantons sont compétents pour régler la procédure. Ils restent toutefois tenus de respecter les conditions énoncées à l'al. 2, ce qui signifie que les parties doivent pouvoir demander, dans les 30 jours, une expédition complète de la décision. La décision ne peut pas être exécutée avant que ce délai soit échu sans avoir été utilisé ou que l'expédition complète soit notifiée¹¹⁶. Les dispositions cantonales qui prévoient la possibilité pour une autorité de renoncer (provisoirement) à motiver une décision conformément à l'art. 112, al. 2, LTF resteront également autorisées en droit des assurances sociales, c'est-à-dire dans le champ d'application de l'art. 61, let. h, LPGA¹¹⁷.

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

¹¹³ Déposée par le conseiller national Benjamin Fischer le 14 juin 2024.

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

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

¹¹⁶ Voir art. 112, al. 2, 2^e et 3^e phrases, LTF.

¹¹⁷ À ce sujet, voir ATF 135 V 353.

En revanche, le CPP prévoit une obligation de motiver pour les instances de recours (art. 82, al. 1, a contrario). L'art. 112, al. 2, LTF n'est donc pas applicable¹¹⁸.

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

Art. 120, al. 4

Dans les actions prévues à l'art. 120, al. 1, let. c, LTF, la Confédération peut être représentée par le Département fédéral des finances (art. 6 de l'ordonnance du 30 décembre 1958 relative à la loi sur la responsabilité¹¹⁹ et art. 10, al. 2, de la loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires [LRCF]¹²⁰).

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

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

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

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

¹¹⁸ Voir également l'arrêt 6B_628/2015 du 21 décembre 2015, consid. 3.4.1.

¹¹⁹ RS **170.321**

¹²⁰ RS **170.32**

¹²¹ RO **60 271**

¹²² RS **273**

¹²³ RS **611.0**

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

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

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

Art. 122, let. a

Depuis le 1^{er} juillet 2022, la révision d'un arrêt du Tribunal fédéral peut être demandée si la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) a conclu le cas par un règlement amiable et que les autres conditions sont remplies¹²⁶. Cette modification faisait également l'objet du projet de révision de 2018, mais a déjà pu être introduite dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire Nidegger 16.461 « CEDH et casier judiciaire, réparation "in integrum". Adapter la loi sur le Tribunal fédéral ». Le législateur a fait un renvoi entre parenthèses uniquement à l'art. 44 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH)¹²⁷. Il ne va pas assez loin. Un comité peut aussi juger définitivement de la recevabilité d'un recours à condition qu'il existe une jurisprudence bien établie de la CourEDH (art. 28, al. 1, let. b, CEDH). Le Tribunal fédéral a relevé à juste titre que rien ne laissait à penser que le législateur voulait exclure, contrairement à ce que prévoit l'art. 46, al. 1, CEDH, les décisions et arrêts des comités d'une exécution au niveau national. Toutes les décisions définitives doivent être couvertes. Le projet renonce donc au renvoi restrictif à l'« art. 44 CEDH » mis entre parenthèses.

Art. 132b¹²⁸

L'art. 132b règle le droit transitoire concernant la présente modification pour les procédures devant le Tribunal fédéral. À l'al. 1, il reprend, à l'exception de la date, la teneur de l'art. 132a LTF et suit ainsi le principe énoncé à l'art. 132, al. 1, LTF : les dispositions modifiées ne s'appliquent à une procédure de recours que si la décision attaquée a été rendue après l'entrée en vigueur de cette loi¹²⁹. Les nouvelles exceptions aux feries judiciaires fixées à l'art. 46, al. 2, P-LTF sont tout particulièrement concernées, ainsi que le nouveau droit de la victime de demander une notification de l'arrêt de l'art. 60, al. 2^{bis}, P-LTF.

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

¹²⁵ RS 172.010

¹²⁶ RO 2022 289

¹²⁷ RS 0.101

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

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

physiques (art. 86, al. 2, P-LTF et 56 P-LIA). Le délai usuel de deux ans qui avait déjà été fixé à l'art. 130, al. 3, LTF au moment de l'entrée en vigueur de la LTF s'appliquera. La structure et le libellé de l'al. 2 reprennent autant que possible la formulation de cet art. 130, al. 3, LTF. On peut donc se référer à la jurisprudence et la doctrine relative à cet article pour l'interprétation¹³⁰. La voie de droit cantonale est régie par les dispositions de procédure cantonales. La LIA mentionne expressément la possibilité de prévoir deux instances (voir art. 54a P-LIA).

Pendant le délai transitoire de deux ans, les règles de compétence en vigueur s'appliquent également aux recours formés contre des décisions rendues après l'entrée en vigueur de la présente modification, jusqu'à ce que les cantons concernés adaptent leur législation en matière d'autorités précédentes (art. 86 s. P-LTF). Si un canton ne parvenait pas à procéder à l'adaptation nécessaire en temps voulu, la LTF et ses règles en matière d'autorité précédente s'appliqueraient directement de façon subsidiaire. L'autorité judiciaire cantonale devrait combler la lacune du droit cantonal d'organisation judiciaire, causée par le retard du canton, au moyen de sa propre solution¹³¹. Pour les justiciables qui souhaiteraient soumettre un acte normatif communal à un contrôle abstrait des normes (cf. ci-dessus l'art. 87, al. 1, P-LTF), la situation serait la suivante : ils devraient déposer un recours auprès de l'instance judiciaire cantonale supérieure la plus susceptible d'être compétente (dans ces cas, il s'agira vraisemblablement toujours du tribunal administratif cantonal¹³². Pour les justiciables qui souhaiteraient déposer un recours contre une décision d'une autorité cantonale en matière d'impôt anticipé dans un canton qui ne respecte pas les règles en matière d'autorité précédant immédiatement le Tribunal fédéral (art. 86 s. P-LTF), les mêmes considérations s'appliqueraient par analogie à la détermination de l'instance cantonale supérieure de recours.

4.2 Modification d'autres actes

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

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

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

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

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

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

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

Selon la pratique du Tribunal administratif fédéral, les recours contre des décisions du procureur général de la Confédération de refuser d'autoriser la poursuite pénale sont recevables malgré les règles peu précises en la matière¹³³. Les art. 33, let. a, LTAF et 15, al. 5, LRCF doivent être adaptés en conséquence.

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

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

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

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

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

Art. 14, al. 1, let. c

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

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

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

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

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

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

Le Conseil fédéral ajoute par ailleurs à l'al. 2, let. b, une réserve précisant que la règle fixée à l'al. 1, let. c, ne s'applique pas non plus si une loi fédérale le prévoit. Actuellement, plusieurs lois prévoient une telle exclusion. Le contrôle de l'opportunité est par exemple exclu dans la loi du 26 juin 1998 sur l'asile¹³⁶ (art. 106, al. 1), dans la LMP (art. 56, al. 3), dans la loi fédérale du 14 décembre 2012 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI)¹³⁷ (art. 13, al. 3 ; voir le commentaire de cette disposition ci-dessous), dans la loi du 11 décembre 2009 sur l'encouragement de la culture¹³⁸ (art. 26, al. 2), dans la loi du 14 décembre 2001 sur le cinéma¹³⁹ (art. 32, al. 3) et dans la loi fédérale du 21 mars 1980 sur les demandes d'indemnisation envers l'étranger¹⁴⁰ (art. 8, al. 3) ; il l'est en partie aussi dans la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF)¹⁴¹ (art. 51a, al. 2 ; voir le commentaire de cette

¹³⁴ FF 2024 685

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

¹³⁶ RS 142.31

¹³⁷ RS 420.1

¹³⁸ RS 442.1

¹³⁹ RS 443.1

¹⁴⁰ RS 981

¹⁴¹ RS 742.101

disposition ci-dessous), dans la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs¹⁴² (art. 56, al. 3) et dans la LAMal (art. 53, al. 2, let. e).

Art. 72, let. a

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

Art. 75, al. 4

Le nouvel art. 75, al. 4, P-PA autorise, en cas de recours au Conseil fédéral, le département chargé de l'instruction à décider de : ne pas entrer en matière sur les recours qui sont manifestement irrecevables (*let. a*) ; ne pas entrer en matière en application de l'art. 52, al. 3 (*let. b*) ; ne pas entrer en matière sur les recours qui sont procéduriers ou abusifs (*let. c*) ; radier du rôle les procédures devenues sans objet ou achevées par un retrait ou une transaction judiciaire (*let. d*). Il reprend la structure et la terminologie de la LTF, et plus particulièrement de son art. 108, al. 1, pour ce qui est des *let. a et c*, et de son art. 32, al. 2, pour ce qui est de la *let. d*. La jurisprudence relative à ces termes peut également fournir des indications importantes¹⁴³. Il convient de noter, à titre complémentaire, que la *let. a* couvre aussi les actes de procédure qui peuvent précéder une décision de non-entrée en matière, telle que la transmission d'un recours à l'autorité compétente en vertu de l'art. 8, al. 1, PA.

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

¹⁴² RS 745.1

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

Ce nouvel alinéa vise à soulager le Conseil fédéral *in corpore*. Le gouvernement du pays ne doit pas avoir à traiter *in corpore* les recours manifestement irrecevables, procéduriers ou sans objet. En habilitant le département chargé de l'instruction à statuer, il ne sera plus nécessaire d'inscrire les affaires concernées à l'ordre du jour ni de les traiter lors des séances du Conseil fédéral, ce qui permettra d'éviter les procédures de co-rapport préalables et les nombreuses tâches administratives qu'elles engendrent au sein des départements et de la Chancellerie fédérale. Il sera par ailleurs possible de clore plus rapidement les procédures en question. En tant qu'autorité directoriale et exécutive suprême de l'administration fédérale, le Conseil fédéral pourra toutefois toujours prendre la responsabilité d'un dossier pour décision (procédé appelé « évocation »), s'il juge que cela est opportun et judicieux, au vu par exemple du caractère politique de la cause¹⁴⁴.

Art. 78, al. 2, 2^e phrase

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

Art. 79

L'art. 79 règle la compétence de l'Assemblée fédérale en tant qu'instance de recours. Cette disposition n'a désormais plus de champ d'application. La garantie de l'accès au juge prévue par l'art. 29a Cst. s'oppose à ce que des compétences en matière de recours soient confiées à l'Assemblée fédérale dans des lois spéciales. Le Conseil national voulait, lui aussi, abroger cette disposition sur proposition de sa commission¹⁴⁵. L'art. 79 est abrogé pour ce motif.

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

Art. 2, al. 1, let. g

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

¹⁴⁴ Voir l'art. 47, al. 4, LOGA.

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

Art. 36, al. 2

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

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

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

Art. 20, al. 3

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

Art. 23, al. 1

L'art. 23 LTAF détermine les compétences du juge unique du Tribunal administratif fédéral. L'ajout apporté à la *let. a* sert à l'harmoniser avec l'actuel art. 32, al. 2, LTF et le nouvel art. 75, al. 4, let. d, P-PA. À l'heure actuelle, le juge peut déjà statuer en tant que juge unique sur la radiation. La modification de la *let. a* précise que la radiation par un juge unique est également possible s'agissant des procédures achevées par un retrait ou une transaction judiciaire, ce qui correspond à la pratique actuelle¹⁴⁶.

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

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

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

La modification reflète la pratique existante du Tribunal administratif fédéral, qui se référerait jusqu'à présent à la let. b pour les cas visés aux nouvelles let. c et d¹⁴⁷. Par ailleurs, la pratique et la jurisprudence relatives à l'art. 108, al. 1, LTF peuvent servir de base¹⁴⁸.

Une autre modification d'ordre rédactionnel de l'art. 23, al. 2, let. a, prévue dans l'avant-projet est entrée en vigueur le 15 juin 2025¹⁴⁹.

Art. 32, al. 1, let. a

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

Art. 32, al. 1, let. f

L'art. 32, al. 1, let. f, PA est abrogé. Cette let. f exclut les recours contre les décisions relatives à l'octroi ou l'extension de concessions d'infrastructures ferroviaires. Du fait de sa suppression, les décisions du Conseil fédéral relatives aux concessions d'infrastructures ferroviaires pourront être contestées devant le Tribunal administratif fédéral puis devant le Tribunal fédéral, ce qui conduira à un élargissement ponctuel de la protection juridictionnelle en étendant les voies de droit dans ce secteur spécifique. Le Conseil fédéral estime que le respect du cadre juridique et de la procédure applicable devrait aussi être susceptible d'être examiné par un organe judiciaire en cas d'octroi de concession¹⁵⁰.

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, LOGA¹⁵¹. Ce dernier étant abrogé (voir le commentaire de l'art. 47, al. 6, P-LOGA), il n'y a plus de raison de conserver l'exception visée à la let. f.

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

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

¹⁴⁹ RO 2025 349 ; FF 2022 1149

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

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

Art. 32, al.1, let. k

Cette nouvelle exception établit clairement que les recours contre l'approbation d'actes normatifs et de tarifs de droit public sont irrecevables. Il régnait une certaine incertitude dans la pratique quant à la possibilité de les porter devant une instance supérieure. Ces recours ne seront recevables que si une loi spéciale le prévoit (par ex. l'art. 53 LAMal ou l'art. 74 de la loi du 9 octobre 1992 sur le droit d'auteur¹⁵²).

Art. 33, let. a et b¹⁵³

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

Pour ce qui est des décisions des organes de l'Assemblée fédérale (cf. art. 31 de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement [LParl]¹⁵⁴), aucune modification matérielle n'est envisagée. Cependant, en raison de la modification prévue à la let. b, la mention du Conseil fédéral doit être supprimée à la let. a¹⁵⁵. En cela, le projet actuel diffère de celui de 2018¹⁵⁶.

L'énumération figurant à la *let. b* en vigueur de chaque type de décisions du Conseil fédéral contre lesquelles le recours est recevable est remplacée. La nouvelle tournure, plus simple, prévoit que le recours est recevable contre les décisions « du Conseil fédéral, lorsqu'il a statué en première instance ». De ce fait, toutes les *décisions de première instance* du Conseil fédéral peuvent être portées devant le Tribunal administratif fédéral, puis le Tribunal fédéral, pour autant qu'elles ne tombent pas dans la liste d'exceptions de l'art. 32 P-LTAF ou des art. 83 à 84a P-LTF. Aucune modification matérielle n'est ici prévue¹⁵⁷ : les décisions du Conseil fédéral qui peuvent faire l'objet d'un recours doivent rester les mêmes que dans le droit en vigueur.

¹⁵² RS 231.1

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

¹⁵⁴ RS 171.10

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

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

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

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

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

Art. 33, let. c^{quater} et c^{quinquies}

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

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

Art. 73, al. 4

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

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

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

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

Comme pour la modification de l’art. 65, al. 5, P-LTF, le Conseil fédéral est d’avis que, quoi que laissent entendre les motions 22.4249 et 22.4250, l’existence d’*intérêts particulièrement importants* ne doit jouer aucun rôle¹⁵⁸. Le risque de faire face à des frais judiciaires plus élevés parce que les intérêts en cause sont particulièrement importants pourrait avoir un effet dissuasif indésirable (voir à ce propos le commentaire de l’art. 65, al. 5, P-LTF).

4.2.7 Code de procédure civile

Art. 239, al. 3

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

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

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

Art. 13, al. 3

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

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

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

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

Art. 7, al. 2

La disposition en vigueur prévoit que le Conseil fédéral est la dernière instance de recours dans les litiges portant sur des noms géographiques. Cette règle entre en contradiction avec l'art. 72 PA et avec le principe selon lequel le Conseil fédéral ne doit plus, dans la mesure du possible, exercer de compétence juridictionnelle. Comme relevé par le Tribunal fédéral (arrêt 2C_327/2017 du 12 septembre 2017), la compétence du Conseil fédéral peut, par ailleurs, contrevenir à la garantie de l'accès au juge consacrée à l'art. 29a Cst. En effet, les décisions sur les noms de lieux prises en application des art. 10, 20 et 27 de l'ordonnance du 21 mai 2008 sur les noms géographiques (ONGéo)¹⁵⁹ sont justiciables¹⁶⁰. Contrairement à ce qui avait été prévu au moment de l'élaboration de la loi, les rares litiges à leur propos ne relèvent en règle générale pas principalement de considérations politiques¹⁶¹. Le projet met en œuvre la jurisprudence mentionnée en abrogeant l'art. 7, al. 2, LGéo et en garantissant ainsi l'accès au juge dans les litiges relatifs à un nom géographique. Il diffère en ceci de la solution envisagée dans le rapport donnant suite au postulat (voir les explications au ch. 2.2.2.2, n° 7) et dans la révision de 2018.

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

Grâce à l'abrogation de l'art. 7, al. 2, OGéo, les décisions de l'autorité compétente, à savoir l'Office fédéral de topographie ou l'Office fédéral des transports, pourront faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif fédéral (art. 33, let. d, LTAF), puis le Tribunal fédéral, sous réserve des conditions de recevabilité générales applicables. En effet, le recours au Tribunal administratif fédéral n'est pas exclu sur le plan matériel (contrairement à ce que prévoyait le rapport donnant suite au postulat au ch. 2.2.2.2, n° 7)¹⁶². Il est notamment soumis à la condition de l'existence d'un intérêt digne de protection (art. 37 LTAF en relation avec l'art. 48, al. 1, let. c, PA). Dans l'arrêt 2C_327/2017 du 12 septembre 2017¹⁶³, le Tribunal fédéral a admis la qualité pour recourir d'une commune invoquant une violation de son autonomie par le biais d'un changement de nom. Le Tribunal administratif fédéral, et le Tribunal fédéral en deuxième instance, devront déterminer au cas par cas si et dans quelle mesure elle

¹⁵⁹ RS 510.625

¹⁶⁰ Voir à propos de l'art. 27 ONGéo l'arrêt 2C_327/2017 du 12 septembre 2017, consid. 6.3.

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

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

¹⁶³ Consid. 1.3.

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

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

Art. 54a

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

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

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

Art. 56

La modification de l'art. 56 LIA résulte de l'adaptation de l'art. 86, al. 2, P-LTF. Ainsi, les cantons devront également prévoir des tribunaux supérieurs statuant comme autorités précédant immédiatement le Tribunal fédéral en matière de remboursement de l'impôt anticipé aux personnes physiques. Cette modification permet de soutenir l'uniformisation des voies de droit en matière fiscale (voir les art. 146 LIFD et 31, al. 3, de la loi fédérale du 12 juin 1959 sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir¹⁶⁵). En raison de précédentes modifications de la législation fiscale, les cantons ont déjà dû procéder à certaines adaptations. Ils ont notamment dû décider si les décisions de la commission des recours en matière d'impôts devaient être contestées au-

¹⁶⁴ RS 642.11

¹⁶⁵ RS 661

près d'un tribunal supérieur ou si cette commission devait être intégrée à un tribunal supérieur¹⁶⁶. Par analogie avec l'art. 146 LIFD, un droit de recours est accordé à l'administration fiscale cantonale (office cantonal de l'impôt anticipé ; voir à ce sujet l'art. 54a, al. 1, P-LIA).

Art. 58, al. 2

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

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

Art. 28, al. 5

Conformément à son titre, l'art. 28 LRN régit les décisions d'approbation des plans, leur durée de validité et les voies de recours. Ces dernières figuraient à l'al. 5, abrogé par l'entrée en vigueur de la LTAF. Le Conseil fédéral propose qu'un nouvel al. 5 renvoie expressément aux dispositions générales de la procédure fédérale et à la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation¹⁶⁷, tout en excluant le grief de l'inopportunité (voir également à ce propos l'art. 49 P-PA).

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

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

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

Art. 51a, al. 2

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

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

Art. 61, let. b^{bis}

L'art. 61 LPGA définit les exigences fédérales auxquelles la procédure devant le tribunal cantonal des assurances doit répondre. La nouvelle *let. b^{bis}* intègre une règle concernant le grief de l'inopportunité. Elle codifie la jurisprudence en matière d'assurances sociales, selon laquelle ce grief peut également être invoqué dans un recours devant un tribunal cantonal. Celle-ci se fonde sur le fait que les tribunaux cantonaux des assurances ne sauraient avoir un pouvoir d'examen plus réduit que le Tribunal administratif fédéral dans le même type de litige (art. 49 PA). Le tribunal des assurances sociales ne peut toutefois toujours pas substituer sa propre appréciation à celle de l'administration sans motif pertinent ; il doit s'appuyer sur des circonstances de nature à faire apparaître sa propre appréciation comme la mieux appropriée¹⁶⁸. Sont concernées uniquement les décisions en matière de prestations d'assurances sociales (y compris les demandes de remboursement, mais pas les litiges relatifs aux cotisations) comme c'était le cas jusqu'en 2007¹⁶⁹.

5 **Conséquences**

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

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

¹⁶⁸ ATF 137 V 71, consid. 5.2; ATF 148 V 419, consid. 5.5.

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

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

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

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

5.2 Conséquences pour l'économie et la société

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

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

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

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

6.2 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse

Le projet est compatible avec les obligations internationales de la Suisse, notamment celles qui découlent de la CEDH, du Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques¹⁷⁰ et des accords bilatéraux avec l'Union européenne.

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

6.3 Forme de l'acte à adopter

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

¹⁷⁰ RS **0.103.2**

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

¹⁷² À propos de la jurisprudence existante, voir les arrêts 2C_344/2016 du 6 septembre 2016, consid. 1.1, et 2C_526 du 3 juillet 2023, consid. 1.1 ss.

6.4 Frein aux dépenses

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

6.5 Délégation de compétences législatives

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

6.6 Protection des données

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