

99.441 e  
99.440 n

**Initiatives parlementaires**  
**Révision partielle de l'organisation judiciaire en vue**  
**de décharger le Tribunal fédéral**  
**Rapport des Commissions de gestion du Conseil des Etats et**  
**du Conseil national**

des 4 et 8 septembre 1999

---

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

Conformément à l'art. 21<sup>ter</sup>, al. 3, en relation avec l'art. 21<sup>quater</sup>, al. 3, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), nous vous soumettons le présent rapport et le transmettons parallèlement au Conseil fédéral pour avis.

Les commissions de gestion vous proposent d'approuver le projet de modification ci-joint.

4 et 8 septembre 1999

Au nom des commissions de gestion:

Le président de la CdG du Conseil des Etats, Bieri

Le président de la CdG du Conseil national, Tschäppät

---

## Condensé

*Au cours de ces dernières années, la surcharge de travail du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances a encore augmenté au risque d'entraver le bon fonctionnement de la Cour suprême. De l'avis des commissions de gestion et des tribunaux fédéraux, il n'est pas possible d'attendre la mise en œuvre de la révision totale de l'organisation judiciaire. Cette révision, qui permettra de décharger durablement les tribunaux fédéraux, ne pourra probablement pas entrer en vigueur avant 2004. Il est donc urgent de prendre des mesures.*

*Le présent projet de révision partielle de l'organisation judiciaire permet la réalisation de modifications ponctuelles, politiquement incontestées. Elles peuvent être mises en œuvre rapidement afin d'assurer le bon fonctionnement de la Cour suprême d'ici à l'entrée en vigueur du projet de révision totale. Pour décharger partiellement les tribunaux fédéraux, le présent projet prévoit la suppression d'une large catégorie de procès directs en matière civile, une limitation modérée de la qualité pour se pourvoir en nullité en matière pénale, la création d'une instance judiciaire inférieure (commission de recours) pour les litiges en matière de responsabilité de la Confédération, la mise en place d'un cadre légal permettant d'augmenter le nombre de juges auprès du Tribunal fédéral des assurances, la limitation du pouvoir d'examen du Tribunal fédéral des assurances au contrôle du droit, la simplification de la procédure par voie de circulation ainsi que d'autres allègements de nature administrative et procédurale.*

*La révision totale de l'organisation judiciaire ne sera ni concurrencée, ni retardée et ne subira aucun préjudice du fait de la mise en œuvre des modifications proposées. La nécessité d'une réforme totale n'est pas remise en cause. Les travaux de révision peuvent être poursuivis indépendamment de la présente révision partielle.*

# Rapport

## **1           Partie générale**

### **11           Situation initiale**

#### **111          Surcharge du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances**

Depuis les années quatre-vingts, la surcharge des tribunaux fédéraux est un problème permanent. Il s'est encore accentué au cours de ces dernières années. Durant les douze années passées, les nouvelles affaires déposées auprès du Tribunal fédéral de Lausanne ont augmenté de 34 %. Au cours de ces six dernières années, le nombre de nouvelles affaires s'est stabilisé par an aux alentours de 5200. Cette stabilisation ne doit toutefois pas inciter à croire que la situation a tendance à s'améliorer. En effet, la charge de travail actuelle est telle qu'elle constitue une situation presque insurmontable. En ce qui concerne le Tribunal fédéral des assurances de Lucerne, le nombre de recours a augmenté de 39 % en cinq ans seulement pour atteindre le nombre de 2205 en 1998. Il y aura vraisemblablement une nouvelle augmentation en 1999.

La surcharge permanente des cours suprêmes comporte des risques. La pression de travail à laquelle les juges sont soumis ne leur laisse plus assez de temps pour examiner chaque cas avec le soin requis. De plus, la surcharge entraîne un allongement du temps nécessaire à la liquidation des affaires. La protection juridique de l'individu s'en trouve mise en péril. Pour la Cour suprême, la charge de travail actuelle constitue également une gêne du point de vue de ses fonctions fondamentales qui sont l'application uniforme du droit et le développement de la jurisprudence (voir le rapport final de la commission d'experts pour la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale de juin 1997, pages 8 et 9).

Les causes de cette augmentation permanente des affaires portées devant le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances sont multiples. Tout d'abord, il y a l'extension de la législation fédérale à des domaines de réglementation de plus en plus nombreux. Il y a ensuite l'ampleur et la complexité des lois et ordonnances qui augmentent constamment, ce qui donne des occasions supplémentaires de recourir au Tribunal fédéral. De plus, les citoyens sont moins disposés aujourd'hui qu'hier à accepter sans autre les décisions des autorités. A cela s'ajoute encore la situation conjoncturelle et économique qui contribue à l'augmentation de la charge de travail, en particulier pour le Tribunal fédéral des assurances (voir le rapport final de la commission d'experts de juin 1997, page 10).

#### **112          Les révisions précédentes de l'organisation judiciaire**

La révision partielle de l'organisation judiciaire de 1989 (projet soumis au référendum) prévoyait, entre autres mesures, l'introduction d'un examen préalable pour les recours de droit public, l'augmentation de la limite de la valeur litigieuse en matière civile et la simplification de la procédure de décision (FF 1985 II 741). Toutefois, lors de la votation populaire du 1<sup>er</sup> avril 1990, ce projet a été rejeté, en particulier en raison de l'augmentation de la limite de la valeur litigieuse et des restrictions d'accès au Tribunal fédéral.

La révision de l'organisation judiciaire de 1991 (FF 1991 II 461) a repris les propositions non contestées du projet de 1989. Elle a permis une décharge des tribunaux fédéraux grâce à la création d'autorités judiciaires inférieures – à l'échelon de la Confédération et des cantons –, à une généralisation de la composition à trois juges et à l'introduction de la procédure par voie de circulation.

Les effets de ces allègements ont cependant rapidement été compensés par l'augmentation continue des nouvelles affaires. Lors de la présentation de son rapport de gestion 1993 à la presse, le Tribunal fédéral de Lausanne a, en 1994 déjà, lancé une sorte d'appel au secours en déclarant qu'il ne parvenait pratiquement plus à assumer sa charge de travail et que l'administration de la justice fédérale était menacée par des retards anticonstitutionnels. A l'occasion des discussions avec les commissions de gestion, certains présidents de chambre du Tribunal fédéral ont insisté sur les risques liés à l'inaction et ont demandé des mesures immédiates. Par la suite, la Commission de gestion du Conseil des Etats a déposé une initiative parlementaire demandant l'augmentation du nombre de juges fédéraux (rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 24 mai 1994, FF 1994 III 1221). Le projet prévoyait une augmentation du nombre maximum des juges fédéraux de 30 à 36 et une réduction du nombre des juges suppléants de 30 à 15. Cependant, en février 1995, le Conseil national a décidé de ne pas entrer en matière sur ce projet. Une majorité des députés craignait qu'un tribunal avec un effectif de juges trop important ne permette plus de garantir l'unité de la jurisprudence.

Au cours de ces dernières années, les deux cours suprêmes sont parvenues à augmenter leurs capacités de manière considérable grâce à des améliorations de nature organisationnelle et procédurale ainsi que par une augmentation des effectifs des collaborateurs. Les rapports annuels du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances sur leur gestion fournissent de plus amples informations sur les mesures internes qui ont été prises. Les possibilités organisationnelles permettant d'augmenter la capacité ont été largement épuisées.

### **113      Espoir d'une révision totale de l'organisation judiciaire fédérale**

Lors de la révision de l'OJ de 1991 déjà, il était clair que seule une refonte de l'organisation judiciaire fédérale permettrait de proposer une réforme structurelle fondamentale capable de répondre aux besoins de l'évolution future et de décharger les tribunaux fédéraux de manière durable. Personne n'a contesté la nécessité d'une telle révision. D'ailleurs, la perspective d'une telle refonte, depuis longtemps annoncée, a contribué à ce que le Conseil national s'oppose à une augmentation du nombre de juges fédéraux. En 1996, le Tribunal fédéral des assurances, qui a connu une augmentation très marquée de sa charge de travail, s'est à nouveau adressé aux commissions de gestion en les priant instamment d'entamer une révision ponctuelle de l'OJ en vue de le décharger. Le Département fédéral de justice et police a déconseillé de procéder à une telle révision partielle en arguant de la future révision totale. Le directeur de l'Office fédéral de la justice et président de la commission d'experts avait promis que le message concernant cette révision totale serait prêt en 1998 et que les débats parlementaires pourraient avoir lieu en 1999. Par la suite, les sections «Autorités» des commissions de gestion ont renoncé à demander que leurs commissions respectives déposent une intervention parlementaire.

L'expérience montre toutefois que la réalisation d'une réforme aussi fondamentale nécessite beaucoup de temps. La commission d'experts pour la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale a publié son rapport final accompagné d'un projet de loi en juin 1997. En l'état actuel des choses, l'Office fédéral de la justice estime que le message concernant la loi sur le Tribunal fédéral pourra être adopté en automne 2000 et que la loi pourrait entrer en vigueur en 2002 déjà.

## 12 Nécessité d'agir rapidement

Le Tribunal fédéral a une nouvelle fois insisté sur le caractère urgent d'une révision partielle de l'organisation judiciaire fédérale afin de garantir le fonctionnement de la Cour suprême d'ici à la mise en œuvre de la révision totale. Au printemps de cette année, à l'occasion des visites annuelles des sections «Autorités» des commissions de gestion aux tribunaux fédéraux, il a donc transmis une demande pressante dans ce sens à l'attention du Parlement. Sur demande des commissions de gestion, le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances ont présenté des propositions concrètes pour une révision ponctuelle de l'OJ.

Lors de l'examen de ces propositions, les commissions de gestion se sont trouvées confrontées à l'alternative suivante: attendre la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale ou présenter, sous forme d'une initiative parlementaire, un projet de révision partielle rapidement réalisable.

Les commissions de gestion sont parvenues à la conclusion qu'il était *nécessaire d'agir très rapidement*. Les commissions de gestion tout comme les tribunaux fédéraux sont de l'avis que le programme de mise en œuvre de la révision totale, tel qu'il a été prévu par l'administration, est trop optimiste. La nouvelle loi sur le Tribunal fédéral ne pourra vraisemblablement pas entrer en vigueur avant 2004. De plus, la loi sera probablement mise en vigueur par étapes. Les effets des mesures visant à décharger les tribunaux s'en trouveront retardés d'autant. La refonte demande beaucoup d'efforts, elle revêt une importance politique toute particulière étant donné qu'elle entraînera des modifications profondes. Il s'agit donc d'un projet qui ne saurait être accéléré en raison de la pression exercée par les événements. Au vu de l'évolution de la charge de travail des deux tribunaux fédéraux, il serait irresponsable de ne pas prendre rapidement des mesures et d'attendre l'entrée en vigueur de la révision totale.

A côté des pouvoirs législatif et exécutif, les tribunaux fédéraux représentent le troisième pouvoir de la Confédération. Le maintien du fonctionnement de la Cour suprême est d'une importance capitale du point de vue des institutions politiques. Le Parlement exerce la haute surveillance sur la gestion administrative des tribunaux fédéraux. Il doit donc se porter garant du bon fonctionnement des tribunaux qui doivent être en mesure d'assumer leurs fonctions sans entraves. De par la Constitution, les tribunaux ne disposent d'aucun instrument leur permettant d'intervenir directement au niveau de la législation. Le Parlement assume donc une responsabilité renforcée et se doit d'intervenir au niveau de la législation lorsque les tribunaux le demandent. Il ne peut en aucun cas faire la sourde oreille aux appels à l'aide du troisième pouvoir. Etant donné que – la préparation de la révision totale mise à part – le Conseil fédéral n'a pas l'intention de prendre des mesures à court terme afin de décharger les tribunaux fédéraux, les commissions de gestion estiment qu'il est

indispensable de recourir à l'initiative parlementaire et de proposer une révision partielle de l'organisation judiciaire pouvant être mise en œuvre rapidement.

### **13 Procédure suivie par les commissions de gestion**

Sur demande des sections «Autorités» des commissions de gestion, le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances ont élaboré une liste de mesures qui leur semblent rapidement réalisables et susceptibles de les décharger notablement. Les commissions de gestion ont approuvé le principe d'une révision partielle anticipée de l'OJ le 29 avril 1999 pour celle du Conseil national et le 21 juin 1999 pour celle du Conseil des Etats. Le projet de révision ne doit contenir que des modifications politiquement incontestées. En effet, les commissions de gestion estiment que les propositions qui représentent des changements importants par rapport au système des voies de droit actuellement en vigueur doivent être intégrées dans le projet de révision totale de l'OJ.

Les Commissions de gestion du Conseil des Etats et du Conseil national ont adopté à l'unanimité la présente initiative parlementaire les 4 et 8 septembre 1999.

### **14 Caractéristiques du projet**

Le présent projet de révision partielle de l'OJ a pour but de réduire rapidement la charge de travail des tribunaux fédéraux au moyen de modifications ponctuelles et politiquement incontestées. Il s'agit d'assurer le fonctionnement des tribunaux fédéraux jusqu'à la mise en œuvre de la révision totale de l'OJ. Le projet prévoit les modifications présentées ci-dessous.

### **141 Suppression de certaines catégories de procès directs en matière civile**

Avec la modification de l'*art. 41 OJ* et l'abrogation de l'*art. 42 OJ*, les procès directs en matière civile devraient être supprimés dans une large mesure (à ce sujet, voir ch. 21 ci-dessous).

La suppression des procès directs pour les causes dans lesquelles le Tribunal fédéral statue en première et unique instance est une mesure apte à réduire la charge de travail du Tribunal fédéral. Les procès directs exigent beaucoup de travail étant donné que le tribunal doit instruire la cause, c'est-à-dire examiner l'intégralité des éléments du litige. En outre, de tels procès ne correspondent pas au statut de Cour suprême du Tribunal fédéral. Celui-ci devrait avant tout pouvoir se consacrer à l'interprétation du droit, alors que les instances inférieures peuvent fort bien rassembler les divers éléments constitutifs nécessaires.

A l'*art. 189, al. 1, let. d*, la nouvelle Constitution fédérale qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2000, ne prévoit des procès directs plus que pour les différends de droit public entre la Confédération et les cantons ou entre les cantons. Dans ce domaine, la compétence directe du Tribunal fédéral est requise. La même règle s'applique en ce qui concerne les contestations de droit civil à ce même niveau.

Pour ce qui est du droit pénal et du droit public, la suppression des procès directs devant le Tribunal fédéral exigerait la mise en place d'instances inférieures au niveau fédéral, c'est-à-dire que la création à ce niveau d'une cour pénale et d'une cour administrative serait nécessaire. Une telle modification dépasserait le cadre d'une révision partielle pouvant être facilement et rapidement mise en œuvre. En revanche, dans le domaine du droit civil, la suppression des procès directs dans une large mesure ne pose pas de problèmes étant donné que les instances inférieures existent déjà à l'échelon cantonal. Avec la suppression proposée des procès directs, les tribunaux cantonaux deviendront compétents comme c'est déjà le cas pour les autres litiges de droit civil, et ce en vertu de leur code de procédure.

Dans le domaine du droit civil, le nombre de procès directs peut paraître peu important (de 13 à 26 cas au cours de ces dernières années). Toutefois, étant donné la quantité de travail que ces cas impliquent, le Tribunal fédéral attend de cette mesure un allègement non négligeable de sa charge de travail.

La suppression des procès directs dans le droit civil n'entraînerait pas de restriction d'accès au Tribunal fédéral. Pour les contestations de droit civil, la modification ne consisterait qu'en l'introduction d'une instance judiciaire inférieure. Dans les conditions fixées par la loi, les contentieux pourraient ensuite être déférés au Tribunal fédéral par recours ou pourvoi en nullité. Pour le Tribunal fédéral, l'allègement apporté par cette mesure réside dans le fait qu'il ne serait plus obligé de procéder lui-même à l'établissement des faits.

Cette modification va dans le même sens que le projet de révision totale de l'organisation judiciaire sans lui porter préjudice. Le projet de loi sur le Tribunal fédéral mis en consultation prévoit cette suppression des procès directs en matière civile (art. 106, al. 1, let. b, du projet de loi sur le Tribunal fédéral). La commission d'experts mentionne dans son rapport final qu'il s'agit d'un point fondamental de la réforme (rapport final de la commission d'experts de juin 1997, page 16).

## **142      Limitation de la qualité pour se pourvoir en nullité               en matière pénale**

La modification de l'art. 270 de la loi fédérale sur la procédure pénale fédérale vise à restreindre l'accès au Tribunal fédéral par la voie du pourvoi en nullité: la qualité pour se pourvoir en nullité appartiendra désormais essentiellement à la victime et à ses proches et non plus à l'ensemble des lésés (à ce sujet, voir ch. 24 ci-dessous). Selon la disposition en vigueur qui a été introduite le 1<sup>er</sup> janvier 1993 par la loi sur l'aide aux victimes d'infractions du 4 octobre 1991, en matière pénale, tous les lésés qui étaient déjà partie à la procédure auparavant et dans la mesure où la sentence peut avoir des effets sur le jugement de leurs prétentions civiles peuvent se pourvoir en nullité auprès de la Cour de cassation. La catégorie des lésés n'est pas constituée uniquement du cercle des victimes au sens de la loi sur l'aide aux victimes d'infractions (art. 2), elle englobe également toutes les personnes qui ont subi un préjudice à la suite d'une infraction. La qualité pour recourir est donc conçue de manière très large. Cependant, aucun argument ne milite en faveur d'une conception aussi large, même le message concernant la loi sur l'aide aux victimes d'infractions du 25 avril 1990 (FF 1990 II 909) ne donne aucune justification à ce sujet. Le but de la loi sur l'aide aux victimes est de clarifier la position de la victime et de ses proches dans le cadre du procès pénal. La réglementation actuelle qui donne à des tiers

qui ont subi des préjudices des suites d'une infraction, sans toutefois être des victimes au sens de la loi sur l'aide aux victimes d'infractions, la possibilité de se pourvoir en nullité va au-delà de ce but. Cela charge inutilement le Tribunal fédéral.

La modification proposée ne changerait rien à la protection de la victime et de ses proches. Cette dernière serait intégralement maintenue. En outre, elle permettrait d'uniformiser la qualité pour recourir en matière de pourvoi en nullité avec la qualité pour recourir en matière de droit public (ATF 120 Ia 157 avec références), ce qui semble judicieux. De l'avis du Tribunal fédéral, cette modification devrait contribuer à décharger la Cour de cassation de manière importante.

### **143 Instance inférieure en matière de responsabilité de la Confédération**

La modification de l'art. 10, al. 1, de la loi sur la responsabilité a pour objet d'insérer une commission de recours en tant qu'instance judiciaire inférieure en matière de responsabilité de l'Etat (voir ch. 22 ci-dessous).

Avant la dernière révision de cette disposition en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1994, les litiges en matière de responsabilité de l'Etat étaient encore réglés par procès directs devant le Tribunal fédéral. Depuis la révision, l'autorité compétente statue sur les prétentions en faveur ou à l'encontre de la Confédération. La procédure est conforme aux dispositions générales de la procédure fédérale. Ainsi, dans ce domaine important concernant avant tout les prétentions en matière de dommages-intérêts ou d'indemnité à titre de réparation morale résultant de la responsabilité de la Confédération, il n'y a pas d'instance judiciaire inférieure au Tribunal fédéral. Pour cette raison, à l'occasion de chaque recours de droit administratif, le Tribunal fédéral doit procéder à un examen complet des faits et au contrôle du droit. Dans un pareil cas, la charge de travail est à peu près identique à celle qui serait nécessaire si le cas était réglé dans le cadre d'un procès direct.

La création d'une instance judiciaire inférieure permettrait de décharger le Tribunal fédéral de l'examen des faits qui constitue souvent une charge de travail importante pour les cas de responsabilité. En tant que deuxième instance judiciaire, le Tribunal fédéral n'aurait plus qu'à se consacrer au contrôle du droit (art. 104, ch. b, OJ en relation avec l'art. 105, al. 2, OJ). Dans certains domaines, la révision de l'organisation judiciaire de 1991 a institué des commissions fédérales de recours afin de décharger le Tribunal fédéral. La modification proposée ici permettrait d'éliminer une importante lacune dans le système des instances judiciaires inférieures au Tribunal fédéral.

Les commissions de gestion renoncent à mentionner concrètement cette commission. Le projet fait référence à la commission fédérale de recours compétente pour les cas de responsabilité de l'Etat. Les recherches effectuées au sein de l'administration ont montré qu'il est possible d'envisager la création d'une nouvelle commission de recours en matière de responsabilité de l'Etat ou de transférer les cas de responsabilité à une commission de recours déjà existante, par exemple la Commission de recours en matière de marchés publics. En cas de création d'une nouvelle commission de recours en matière de responsabilité de l'Etat, le Conseil fédéral pourrait nommer des commissaires spécialisés en matière de responsabilité, fonctionnant à titre accessoire et indemnisés en fonction du travail effectif.



La nomination des membres et l'organisation des commissions de recours incombent au Conseil fédéral. Ce dernier est libre de faire une proposition concrète dans le cadre de son avis sur le présent projet ou de régler la question par voie d'ordonnance.

#### **144 Augmentation du nombre de juges du Tribunal fédéral des assurances**

La modification de l'*art. 123, al. 1, OJ* a pour but de permettre d'augmenter le nombre de juges fédéraux du Tribunal fédéral des assurances à Lucerne de 9 à 11 juges au plus (à ce sujet, voir ch. 21 ci-dessous). En même temps, cette disposition permettrait d'augmenter le nombre de juges suppléants de 9 à 11. Les postes de juges ne sont pas créés par la modification de la loi, le Parlement doit encore les autoriser dans le cadre de la procédure budgétaire.

L'introduction d'un nombre variable de postes de juges permettrait de répondre avec flexibilité aux évolutions futures. L'augmentation du nombre de juges ne doit pas se faire immédiatement; la modification proposée la rendrait toutefois possible à court terme.

Le nombre de juges fédéraux supplémentaires entraînerait une très nette amélioration de la situation au Tribunal fédéral des assurances. Cette solution doit être préférée à une augmentation du nombre des collaborateurs juridiques. Si ces derniers peuvent fortement réduire la charge de travail des juges, ils ne sont en revanche pas en mesure de les remplacer pour ce qui est de la responsabilité essentielle d'un juge, qui est de décider. Le rapport entre le nombre de juges et celui de collaborateurs juridiques ne peut donc pas être modifié à volonté. Aujourd'hui, le Tribunal fédéral des assurances compte 32 postes de collaborateurs juridiques.

Lors de l'initiative parlementaire de 1994 qui proposait d'augmenter le nombre de juges fédéraux siégeant au Tribunal fédéral à Lausanne de 30 à un maximum de 36, des craintes de voir l'unité de la jurisprudence mise en danger avaient déjà été exprimées. Au vu de sa taille nettement plus petite, ce risque n'existe pas pour le Tribunal fédéral des assurances de Lucerne.

#### **145 Limitation du pouvoir d'examen du Tribunal fédéral des assurances**

La modification de l'*art. 132 OJ* limite le pouvoir d'examen particulier du Tribunal fédéral des assurances. En cas de recours de droit administratif, le Tribunal fédéral des assurances, comme le Tribunal fédéral de Lausanne, ne doit en règle générale que contrôler la conformité au droit des décisions des instances inférieures. Toutefois, à la différence du Tribunal fédéral, le Tribunal fédéral des assurances doit garder la possibilité de pouvoir s'écarter des conclusions des parties, à l'avantage ou au détriment de celles-ci (à ce sujet, voir ch. 21 ci-après).

Actuellement, en ce qui concerne les contestations en matière d'assurances sociales, le Tribunal fédéral des assurances doit, à la différence du Tribunal fédéral, examiner l'objet du recours non seulement du point de vue de la conformité du droit, mais encore examiner l'opportunité de la décision attaquée et l'état des faits. En plus, le

Tribunal fédéral des assurances peut s'écarter des conclusions des parties, à l'avantage ou au détriment de celles-ci. Cet examen approfondi, en particulier l'examen de l'état de fait qui, dans le domaine des assurances sociales, concerne des questions très souvent techniques et complexes, exige beaucoup de travail de la part de ce tribunal. En outre, le devoir d'examiner l'état de fait ne correspond pas au statut d'une telle cour. Une instance inférieure serait tout à fait apte à effectuer un tel examen. L'adaptation du programme de contrôle à celui du Tribunal fédéral de Lausanne (art. 104 ss OJ) aurait un effet positif important sur la charge de travail du Tribunal fédéral des assurances.

Malgré la limitation du pouvoir d'examen, la protection juridique en matière d'établissement de l'état de fait demeurerait suffisante étant donné que le Tribunal fédéral des assurances n'est pas lié à la constatation des faits de l'instance inférieure lorsque cette dernière est manifestement inexacte ou incomplète ou qu'elle a été effectuée au mépris de règles essentielles de procédure (art. 105, al. 2, OJ). Dans ces cas, le Tribunal fédéral des assurances continuera à jouer son rôle de juge du fait.

Le pouvoir d'examen complet du Tribunal fédéral des assurances trouve son origine lors de l'introduction des différents segments du droit des assurances sociales. Il ne correspond plus à la réalité de la jurisprudence administrative. Aujourd'hui, les autorités cantonales qui tranchent en première instance les affaires en matière d'assurances sociales sont des instances judiciaires très développées et tout à fait qualifiées. Elles examinent les faits et l'exercice du pouvoir d'appréciation par l'administration (art. 98a OJ). De ce point de vue, il est tout à fait justifié de vouloir adapter le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral des assurances à celui du Tribunal fédéral. Pour l'ensemble des cours fédérales, le projet de loi sur le Tribunal fédéral de la commission d'experts propose également une réglementation unifiée du pouvoir d'examen qui serait essentiellement limité au contrôle des questions de droit (art. 88 et 90 du projet de loi sur le Tribunal fédéral).

Malgré la volonté d'accorder le programme de contrôle du Tribunal fédéral des assurances à celui du Tribunal fédéral, les commissions de gestion sont d'avis qu'il est nécessaire de maintenir une particularité du pouvoir d'examen du Tribunal fédéral des assurances. En effet, il faut lui laisser la possibilité de s'écarter des conclusions des parties, que ce soit à leur avantage ou à leur détriment (*reformatio in peius vel in melius*). En pratique, cette disposition est favorable au recourant, qui n'est souvent pas représenté par un avocat. Lorsque l'instance judiciaire cantonale confirme la décision d'une autorité qui, en lieu et place de la demi-rente invalidité demandée octroie un quart de rente, il est tout à fait possible qu'à l'occasion du recours administratif, le Tribunal fédéral des assurances constate que le recourant aurait même droit à une rente entière. Si le Tribunal fédéral des assurances était lié aux conclusions des parties, il ne pourrait, même dans le cas de cet exemple, qu'octroyer une demi-rente. En revanche, s'il a la possibilité de s'écarter de ces conclusions, il peut octroyer une rente entière. Dans le cas contraire, si les faits devaient motiver le Tribunal fédéral des assurances à modifier la décision de l'instance inférieure au détriment du recourant, il devrait, en vertu de sa propre jurisprudence sur le droit constitutionnel d'être entendu, informer ce dernier et le rendre attentif à la possibilité de retirer son recours (ATF 122 V 166). Dans le domaine des assurances sociales où les questions à trancher ont souvent des conséquences existentielles pour les personnes concernées, cette disposition garde toute son importance.

## **146 Décision à la majorité en cas de procédure par voie de circulation**

La procédure par voie de circulation selon la disposition de l'*art. 36b OJ* introduit nouvellement la décision à la majorité des juges appelés à statuer. Les dispositions actuellement en vigueur exigent l'unanimité en cas de procédure par voie de circulation (à ce sujet, voir ch. 21 ci-dessous).

La procédure par voie de circulation a été introduite par la révision de 1991. Avant cette révision, la loi ne la prévoyait pas expressément; cette pratique était toutefois largement admise (message du 18 mars 1991, FF 1991 II 485). Actuellement, la disposition relative à l'unanimité de la décision implique un surcroît de travail important, en particulier pour le Tribunal fédéral des assurances. En effet, en cas de désaccord, les juges appelés à statuer sont souvent obligés de faire circuler le dossier à plusieurs reprises jusqu'à ce que l'unanimité soit atteinte. Pour cette raison, le Tribunal fédéral des assurances aimerait revenir à son ancienne pratique qui lui permettait de statuer à la majorité aussi en cas de procédure par voie de circulation. Cette mesure devrait permettre de réduire la charge de travail de manière substantielle.

Actuellement, le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances statuent par voie de circulation dans une très large majorité de cas. La nouvelle disposition proposée ne changerait rien à cette situation. Toutefois, dans de nombreux cas, l'abandon de l'unanimité allégerait la procédure par voie de circulation. Cependant, la portée de la délibération au sein des cours suprêmes ne doit pas en souffrir. Pour cette raison, chaque juge garderait la possibilité de demander une audience en délibération s'il ne partage pas l'avis majoritaire ou s'il estime qu'il s'agit d'une question de droit fondamentale. Les procédures internes aux tribunaux veilleront à ce que le droit de chaque juge de demander une délibération demeure une réalité.

Le projet de loi sur le Tribunal fédéral mis en consultation prévoit que la procédure par voie de consultation avec décision à la majorité deviendra la règle générale (art. 55 du projet de loi sur le Tribunal fédéral). La présente proposition va donc dans la même direction que le projet de révision totale de la commission d'experts.

## **147 Autres modifications**

### **Dépôt du pourvoi en nullité en matière pénale dans un délai de 30 jours**

Les délais inhabituels actuellement en vigueur pour le dépôt des pourvois en nullité en matière pénale en vertu de l'*art. 272, al. 1 et 2*, de la loi fédérale sur la procédure pénale doivent être abrogés et remplacés par le délai usuel de 30 jours généralement en vigueur dans la procédure fédérale (voir ch. 24 ci-après).

Actuellement, la déclaration de pourvoi en nullité en matière pénale doit être déposée dans un délai de 10 jours et les motifs écrits du pourvoi doivent être déposés dans un délai de 20 jour à compter de la réception de la décision écrite. L'introduction d'un délai unifié de 30 jours permettrait de décharger le Tribunal fédéral. En effet, actuellement, pour 100 à 200 cas par année, un dossier doit être ouvert avant de classer la procédure parce qu'après réception de l'expédition écrite de la décision le pourvoi en nullité est retiré ou qu'il n'est pas motivé. La modification proposée permettrait d'unifier les délais en matière de pourvoi et de supprimer

une complication procédurale. De plus, en conformité avec le projet de consultation (art. 92, al. 1, du projet de loi sur le Tribunal fédéral), les pourvois devraient être exercés auprès du Tribunal fédéral et non plus, comme c'est encore le cas actuellement, auprès de l'autorité qui a pris la décision attaquée. L'*art. 274* sur les instances inférieures devrait être adapté dans ce sens.

### **Avis de l'autorité administrative fédérale**

La modification de l'*art. 110, al. 2, OJ*, a pour but de donner aux tribunaux la possibilité de requérir l'avis de l'autorité administrative fédérale concernée en cas de recours de droit administratif (à ce sujet voir ch. 21 ci-après).

En vertu de la réglementation actuelle, le Tribunal fédéral communique tout recours de droit administratif à l'autorité fédérale qui aurait eu la qualité pour recourir en vertu de l'*art. 103, let. b, OJ* (art. 110, al. 1). Cette autorité peut donner son avis au sujet du recours, elle n'est toutefois pas obligée de le faire. Actuellement, ces avis se limitent généralement à une proposition de rejet ou d'approbation sans plus d'arguments. C'est avant tout le Tribunal fédéral des assurances qui a demandé à pouvoir requérir l'avis de l'autorité administrative fédérale compétente en la matière. Une prise de position détaillée de ces autorités – concerne principalement l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) – serait très utile au Tribunal fédéral des assurances lorsqu'il s'agit de traiter des cas complexes du point de vue technique. En outre, dans le cadre des procédures simplifiées en vertu de l'*art. 36a OJ*, la motivation des décisions s'en trouverait facilitée grâce à la possibilité de procéder à des renvois. La modification prévue n'obligerait toutefois pas l'autorité administrative fédérale concernée à formuler un avis dans chaque cas. Ainsi, il serait possible d'éviter du travail inutile. Le Tribunal fédéral pourrait cependant requérir un avis lorsqu'il l'estime judicieux.

### **Suppression des procès directs en matière de chemins de fer**

La modification de l'*art. 40, al. 2, de la loi sur les chemins de fer (LCdF)* sert à préciser que, en cas de litige entre la Confédération et des cantons au sujet des frais découlant du chapitre IV de la loi sur les chemins de fer et de leur répartition, il n'est pas possible de recourir à la procédure directe devant le Tribunal fédéral selon l'*art. 116, let. a, OJ* (voir ch. 25 ci-dessous).

Jusqu'à la révision de l'organisation judiciaire de 1991, le Tribunal fédéral connaissait des litiges en matière de frais découlant des art. 25 à 32 de la loi sur les chemins de fer dans le cadre de l'action de droit administratif (procès directs). La révision de l'*OJ* avait pour but de renoncer le plus largement possible aux procès directs en faveur de la procédure par voie de décision, ceci afin de décharger le Tribunal fédéral. Malgré cela, la réserve en faveur de l'action de droit administratif prévue à l'*art. 116, let. a, OJ* pour ce qui est des litiges opposant la Confédération et des cantons est demeurée inscrite à l'*art. 40, al. 2, LCdF*. À l'occasion d'un échange de vues avec l'Office fédéral des transports OFT (lettre du Tribunal fédéral du 26 mars 1998 adressée à l'OFT), le Tribunal fédéral a estimé que le fait de n'avoir pas biffé cette réserve était une erreur législative et estimait que, dans ce domaine, il ne pouvait pas être saisi par une action de droit administratif. À l'occasion de la dernière révision de la loi sur les chemins de fer du 20 mars 1998, la réserve en question n'a de nouveau pas été biffée. Cet oubli pourrait donc une fois encore être la source d'incertitudes au sujet de la compétence directe du Tribunal fédéral.

Afin de préciser ce point une fois pour toutes, le législateur devrait biffer cette réserve. L'action de droit administratif devant le Tribunal fédéral dont il est question ici ne se justifie pas. En effet les litiges en matière de frais entre la Confédération et les cantons ne porte pas atteinte par principe au lien confédéral. En outre, cette procédure devrait être limitée aux litiges qui ne se prêtent pas à la procédure par voie de décision, ce qui n'est pas le cas ici. Le fait de biffer cette réserve n'entraînerait pas de réduction de la protection juridique étant donné que les décisions de l'autorité administrative compétente peuvent être portées devant le Tribunal fédéral au moyen d'un recours de droit administratif.

## **15 Relation du projet avec la révision totale de l'organisation judiciaire et avec la réforme de la justice**

Le présent projet de révision partielle ne crée aucun préjudice et ne fait aucune concurrence à la révision totale de l'OJ. Pour ce qui est des propositions de modification, il va dans la même direction que le projet pour une nouvelle loi sur le Tribunal fédéral de la commission d'experts. La révision totale de l'OJ ne subit toutefois aucun préjudice de ce fait étant donné que la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral va intégralement remplacer la loi fédérale d'organisation judiciaire qui sera en vigueur à ce moment-là. En outre, lors des débats qui précéderont la décision relative à la nouvelle loi, il sera possible de se référer à des expériences concrètes. La transition avec la nouvelle loi peut ainsi être partiellement préparée. Toutefois, la présente révision partielle ne saurait en aucun cas remplacer la révision totale. La nécessité d'une réforme en profondeur demeure incontestée.

Le présent projet est tout à fait indépendant de la réforme de la justice au niveau constitutionnel qui devrait faire l'objet d'une votation dans le courant de l'année prochaine.

## **16 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel pour la Confédération**

L'augmentation du nombre de juges fédéraux et de juges suppléants auprès du Tribunal fédéral des assurances (modification de l'art. 123, al. 1, OJ) aura des répercussions en matière de coûts de personnel et d'infrastructure. Chaque membre du Tribunal a en effet droit à un collaborateur juridique. D'après les calculs provisoires du Tribunal fédéral des assurances, les coûts annuels de deux juges fédéraux et deux collaborateurs juridiques supplémentaires se monteraient à environ 1,2 million de francs. L'installation des places de travail entraînerait un investissement unique d'environ 160 000 francs. Pour ce qui est des juges suppléants, ils sont indemnisés en fonction du travail effectif. Actuellement, le budget de fonctionnement prévoit un montant annuel de 50 000 francs par juge suppléant.

Les coûts occasionnés par l'attribution à une commission fédérale de recours des cas de responsabilité de l'Etat sont difficiles à évaluer (modification de l'art. 10, al. 1, de la loi sur la responsabilité). Ils dépendront d'une part du nombre de recours déposés ainsi que, d'autre part, de l'organisation administrative choisie par le Conseil fédéral.

Les autres dispositions du projet n'entraînent pas de coûts supplémentaires pour la Confédération.

## **17 Effets pour les cantons**

En raison de la suppression de certaines catégories de procès directs dans le domaine du droit civil, ces procès se tiendraient devant les tribunaux cantonaux (modification de l'art. 41 et abrogation de l'art. 42 OJ). Les cantons devront procéder à quelques adaptations de moindre importance de leurs procédures. Les coûts éventuels ne peuvent pas être évalués. Toutefois, les cas supplémentaires se répartiraient sur les cantons si bien que la charge supplémentaire par canton ne devrait guère être importante.

## **18 Bases légales**

Le Tribunal fédéral doit être déchargé par la révision de l'organisation judiciaire ainsi que celle d'autres lois fédérales. Pour ces modifications, la Confédération peut se baser sur ses compétences constitutionnelles en matière de procédure fédérale (art. 103, 106 à 114<sup>bis</sup> cst.; art. 188 à 191 nCst.).

## **19 Relation avec le droit européen**

Avec la réduction de la charge de travail du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances, la mise en œuvre du présent projet contribuera à réaliser l'exigence de l'art. 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH; *RS 0.101*) en vertu duquel les contestations de caractère civil et les accusations en matière pénale doivent être entendues «dans un délai raisonnable». L'introduction d'une commission de recours en tant que nouvelle instance judiciaire inférieure pour les cas de responsabilité de l'Etat respecte également cette disposition.

## **2 Partie spéciale: Explication des diverses dispositions**

### **21 Modification de la loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ)**

*Art. 36b* Procédure par voie de circulation

Le tribunal pourra également statuer par voie de circulation sans que les juges appelés à statuer doivent être unanimes. Comme c'est le cas actuellement, chaque juge pourra demander une audience en délibération (voir ch. 146 ci-dessus).

*Art. 41* Procès directs en matière de justice civile

*Al. 1*

Avec la modification de cette disposition, les seuls procès directs maintenus seraient les procès relatifs aux contestations de droit civil entre la Confédération et un canton et entre cantons. Toutes les actions de droit civil de particuliers ou de corporations

de droit public contre la Confédération ainsi que tous les différents de droit civil entre particuliers seraient réglés par les tribunaux cantonaux existants. La possibilité qui permet actuellement aux cantons de déférer certaines contestations de droit civil, définies par la constitution ou des lois, devant le Tribunal fédéral et la possibilité que les parties ont actuellement de recourir directement auprès du Tribunal fédéral seraient supprimées. Dans ces cas le Tribunal fédéral demeurerait l'instance de recours (voir ch. 141 ci-dessus).

#### *Al. 2*

En ce qui concerne les actions de droit civil de particulier et de corporations de droit public contre la Confédération, le for pourrait être choisi entre la ville de Berne et le chef-lieu du canton de domicile du demandeur, comme c'est le cas actuellement.

#### *Art. 42* Procès directs en matière de justice civile

L'abrogation de cette disposition supprimerait la compétence directe du Tribunal fédéral pour les contestations en matière de dommages-intérêts et de responsabilité à l'encontre d'un canton qui sont, actuellement, réglés directement devant les cours civiles ou de droit public du Tribunal fédéral. Les contestations en matière de droit civil entre un canton et des particuliers ou des corporations de droit public seraient réglées par les tribunaux cantonaux existants.

#### *Art. 110, al. 2* Avis de l'autorité administrative fédérale

A l'occasion d'une consultation au sujet d'un recours de droit administratif, cette modification permettrait au Tribunal fédéral de requérir l'avis de l'autorité fédérale qui aurait eu la qualité pour recourir en vertu de l'art. 103, let. b (voir ch. 147 ci-dessus).

#### *Art. 117, let. a* Modification rédactionnelle

Le libellé de cette disposition devrait être adapté du point de vue rédactionnel en raison de l'abrogation de l'art. 42.

#### *Art. 123, al. 1* Nombre de juges fédéraux auprès du Tribunal fédéral des assurances

La disposition actuellement en vigueur prévoit un nombre de juges et de juges suppléants fixe. La modification propose d'introduire un nombre de membres du Tribunal fédéral des assurances qui pourrait varier entre neuf et onze juges et entre neuf et onze juges suppléants. Ainsi, en fonction de l'évolution de la charge de travail, le Parlement pourra autoriser l'augmentation du nombre de juges au moyen du budget. Il aura la possibilité de procéder uniquement à une augmentation du nombre de juges, uniquement à une augmentation du nombre de juges suppléants ou à une augmentation combinée (voir ch. 144 ci-dessus).

#### *Art. 132* Règles de procédure pour le Tribunal fédéral des assurances

Cette disposition contient un renvoi général aux règles de procédure en matière de recours de droit administratif en vigueur pour le Tribunal fédéral de Lausanne (art. 103 à 114). Les prescriptions divergentes actuellement en vigueur en matière

d'examen des faits et de l'inopportunité seraient supprimées. La possibilité pour le tribunal de s'écarter des conclusions des parties, à l'avantage ou au détriment de celles-ci, serait maintenue (voir ch. 145 ci-dessus).

## **22 Modification de la loi sur la responsabilité**

*Art. 10, al. 1* Procédure en cas de contestation en matière de responsabilité de l'Etat

Comme jusqu'à présent, l'autorité compétente statuerait sur les réclamations de la Confédération ou sur celles dirigées contre elle. Les autorités compétentes sont le Département fédéral des finances, des unités administratives décentralisées ou des entreprises de la Confédération (art. 2 de l'ordonnance relative à la loi sur la responsabilité). Actuellement, par la procédure de recours ordinaire, les décisions peuvent directement faire l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral. Le projet prévoit qu'elles feraient nouvellement l'objet d'un recours auprès d'une commission fédérale de recours qui décide en première instance. La décision de la commission de recours peut quant à elle faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral (voir ch. 143 ci-dessus).

## **23 Modification de la loi fédérale de procédure civile fédérale**

*Art. 1, al. 1* Modification rédactionnelle

Le libellé de cette disposition devrait être adapté du point de vue rédactionnel en raison de l'abrogation de l'art. 42.

*Art. 31, al. 1* Modification rédactionnelle

Le libellé de cette disposition devrait être adapté du point de vue rédactionnel en raison de l'abrogation de l'art. 42.

## **24 Modification de la loi fédérale sur la procédure pénale**

*Art. 270* Qualité pour se pourvoir en nullité

Comme jusqu'à présent, le projet prévoit que l'accusé et l'accusateur public peuvent se pourvoir en nullité. La modification proposée restreint la qualité du lésé pour se pourvoir en nullité essentiellement aux victimes et à leurs parents. Afin d'être plus lisible, la modification propose également une nouvelle structure de la norme. Elle prend également en compte la jurisprudence du Tribunal fédéral s'agissant de la qualité pour recourir de la victime et du plaignant. Cela permet de compléter la loi et de la rendre plus claire (voir ch. 142 ci-dessus).

*Al. 1 et 2* Qualité pour recourir de l'accusé

La proposition reprend le droit actuel (al. 1, 2 et 5 de la loi actuellement en vigueur).



*Al. 3*                    Qualité pour recourir des accusateurs publics

La proposition reprend le droit actuel (al. 1 et 6 de la loi actuellement en vigueur).

*Al. 4*                    Qualité pour recourir de la victime

La norme en vigueur actuellement selon laquelle chaque lésé peut, sous certaines conditions, également se pourvoir en nullité sera abrogée. Le fait que la victime ait la possibilité de se pourvoir en nullité découle déjà de l'art. 8, al. 1, let. c, de la loi sur l'aide aux victimes d'infractions (RS 312.5). C'est pour des raisons de clarté que ce droit serait de nouveau mentionné ici avec le renvoi correspondant. Sont des victimes au sens de la présente norme non seulement la victime en tant que telle, mais encore ses proches étant donné que ces derniers lui sont assimilés du point de vue de la procédure (art. 2, al. 2, let. b et c, LAVI). Ces proches sont le conjoint, les enfants, les père et mère ainsi que d'autres personnes qui sont unies à la victime par des liens analogues.

La *seconde phrase* reprend la jurisprudence du Tribunal fédéral selon laquelle une victime peut se pourvoir en nullité si elle peut faire valoir une violation des droits que lui accorde la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (ATF 120 IV 51 et 57).

*Al. 5*                    Qualité pour recourir du plaignant

Cette disposition reprend la jurisprudence du Tribunal fédéral qui accorde au plaignant la qualité pour se pourvoir en nullité pour autant qu'il s'agisse du droit de porter plainte (ATF 120 IV 51 et 57).

*Al. 6*                    Qualité pour recourir de l'accusateur privé

Cette norme correspond à la disposition qui était en vigueur avant le 1<sup>er</sup> janvier 1993, date de l'entrée en vigueur de la loi sur l'aide aux victimes d'infractions. Cette loi entraîna diverses modifications légales dont la suppression de cette disposition, puisque désormais tous les lésés, et donc aussi l'accusateur privé, à condition qu'il soit personnellement lésé, se voyaient reconnaître la qualité pour recourir. Mais la suppression de cette disposition entraîna à son tour une lacune: les cas prévus par certains cantons où l'accusateur privé, bien qu'il ne soit pas personnellement lésé, intervient dans les faits à la place de l'accusateur public n'étaient désormais plus réglés. Or, dans de tels cas, l'accusateur privé devrait être légitimé à se pourvoir en nullité. La réintroduction de cet al. 6 permettra de combler cette lacune.

*Al. 7*                    Qualité pour recourir de certaines catégories de tiers

L'art. 270, dans sa nouvelle teneur, n'accorde plus la qualité pour recourir aux tiers qui ne sont pas personnellement des victimes au sens de la loi sur les victimes d'infractions. La pratique a démontré qu'il existe pourtant des catégories de tiers qui devraient être légitimées à se pourvoir en nullité. Il s'agit des tiers qui sont touchés dans leurs droits par une confiscation au sens de l'art. 58 du Code pénal ou par la publication d'un jugement.

*Art. 272*          Délai de dépôt du pourvoi en nullité

*Al. 1*

Le projet prévoit de modifier le délai relatif au pourvoi en nullité de 20 à 30 jours à compter de la réception de l'expédition intégrale de la décision. Il est prévu de supprimer la réglementation relative au dépôt d'une déclaration de pourvoi. Le pourvoi devrait être exercé auprès du Tribunal fédéral et non plus auprès de l'autorité qui a pris la décision attaquée.

*Al. 2*

*Abrogé*

*Al. 5*

Le libellé de cette disposition ne subit qu'une modification rédactionnelle.

*Art. 274*          Instance inférieure

*Al. 1*

Il est prévu de remplacer l'art. 274 actuellement en vigueur par une disposition stipulant que le Tribunal fédéral communique le recours à l'instance inférieure et l'invite à lui transmettre le dossier.

*Al. 2 et 3 (nouveaux)*

Ces dispositions permettraient de garantir que la partie qui veut se pourvoir en nullité reçoive dans tous les cas une décision motivée par écrit. Il serait ainsi tenu compte des procédures pénales différentes d'un canton à l'autre.

*Art. 278, al. 3*    Modification rédactionnelle et précision

Le libellé de cette disposition doit être adapté du point de vue rédactionnel en raison de la modification de l'art. 270. Cette modification n'apporte rien sur le plan matériel.

## **25          Modification de la loi sur les chemins de fer (LCdF)**

*Art. 40, al. 2*    Compétence pour régler les litiges en matière de frais

La suppression proposée de la réserve en faveur de l'action de droit administratif prévue à l'art. 116, let. a, OJ pour ce qui est des litiges opposant la Confédération et des cantons (deuxième phrase de la disposition actuellement en vigueur) permettrait de clarifier la situation. En effet, en cas de litige entre la Confédération et des cantons au sujet des frais selon les art. 19, 21 et 25 à 32 LCdF et de leur répartition, il est proposé de spécifier clairement que c'est l'autorité de surveillance qui est appelée à trancher en première instance. Ces décisions pourraient faire l'objet d'un recours de droit administratif auprès du Tribunal fédéral (voir ch. 147 ci-dessus).