

Feuille Fédérale

Berne, le 14 octobre 1965 117^e année Volume II

N° 41

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 33 francs par an; 18 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

9313

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'extension de la juridiction administrative fédérale

(Du 24 septembre 1965)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre avec le présent message un projet de loi modifiant la loi fédérale d'organisation judiciaire (extension de la juridiction administrative).

I. OBJET

Le présent projet a pour objet la juridiction administrative du Tribunal fédéral statuant sur recours et en instance unique, ainsi que la juridiction disciplinaire du Tribunal fédéral. Les modifications proposées concernent les titres cinquième et sixième de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ; RS 3, 521 ss). En outre, le projet prévoit quelques adaptations d'autres actes législatifs fédéraux.

Formellement, le titre septième de la loi d'organisation judiciaire (juridiction du Conseil fédéral en matière de droit public et de droit administratif) n'est pas touché. Dans la mesure où elles ont trait à la juridiction administrative, les dispositions de ce titre septième sont incorporées dans la loi fédérale sur la procédure administrative. Toutefois, le champ d'application de ces dispositions est partiellement modifié par le présent projet.

Le projet ne change rien à l'organisation du Tribunal fédéral.

Enfin, il ne change rien non plus à l'organisation du Tribunal fédéral des assurances et à la procédure devant ce tribunal, ni en particulier à l'arrêté fédéral du 28 mars 1917 en la matière (RS 3, 595 ss). Cet arrêté fédéral est présentement aussi en voie de révision.

Le projet de loi fédérale sur la procédure administrative, qui vous est soumis simultanément, constitue en quelque sorte la base du projet d'extension de la juridiction administrative.

II. NOTION ET IMPORTANCE DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

1. La juridiction administrative est la juridiction à laquelle est soumise l'administration; sa tâche consiste dans le contrôle judiciaire des actes administratifs (Fritz Fleiner, *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechtes*, 8^e éd., 1928, p. 248). En dépit de certaines critiques dans la doctrine, cette définition simple nous paraît rendre exactement la notion de la juridiction administrative (cf. également Christian-Friedrich Menger, *System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes*, 1954, p. 58 ss).

La juridiction administrative a pour premier but de protéger le citoyen lésé par une décision administrative dans ses intérêts personnels reconnus par l'ordre juridique. En outre, elle contribue à l'application correcte et surtout uniforme des normes de droit administratif, au service de la sécurité juridique. Enfin, elle contribue au perfectionnement et au développement du droit administratif (cf. W. Birchmeier, *Handbuch des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege*, 1950, p. 417/18; Max Imboden, «Erfahrungen auf dem Gebiet der Verwaltungsrechtsprechung in den Kantonen und im Bund», dans *Revue de droit suisse*, RDS n. s. vol. 66, 1947, p. 1 a ss, 7a/8a; Hans Huber, *Der Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Bund und Kantonen*, 1950, p. 14).

2. Le besoin d'un contrôle de l'administration par des tribunaux indépendants est aussi vieux que la réglementation des bases juridiques de l'organisation étatique. Les racines de ce contrôle sont même plus anciennes (cf. Martin Sellmann, «Der Weg zur neuzeitlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit, ihre Vorstufen und dogmatischen Grundlagen», dans *Staatsbürger und Staatsgewalt, Jubiläumsschrift zum hundertjährigen Bestehen der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit und zum zehnjährigen Bestehen des Bundesverwaltungsgerichts*, 1963, I, p. 22 ss). Le premier tribunal complètement autonome compétent pour trancher uniquement des litiges de droit public fut la cour administrative badoise créée en 1863. A cette époque, l'idée de confier la juridiction administrative à des tribunaux spéciaux avait prévalu définitivement aussi dans la doctrine allemande sur celle de la confier aux tribunaux ordinaires. La cour administrative suprême de Prusse et la cour administrative autrichienne furent instituées en 1875; elles devaient contribuer de façon décisive à affermir l'idée d'une juridiction administrative spéciale.

En Suisse, à l'époque de la «Régénération», les efforts en vue de donner à l'Etat une base constitutionnelle avaient d'abord abouti à attribuer la juridiction administrative aux tribunaux civils (cf. Max Imboden, *Erfahrungen auf dem Gebiet der Verwaltungsrechtsprechung in den Kantonen und im Bund*, op. cit., p. 16 a ss). Au cours des décennies suivantes, les principes démocratiques ayant de nouveau la priorité, cette forme de juridiction administrative fut remplacée dans une large mesure par la juridiction administrative interne (cf. chap. III, 8, du présent message). En outre, la constitution de 1848 chargea le Conseil

fédéral et l'Assemblée fédérale, non le Tribunal fédéral, de statuer sur les actions pour violation des droits garantis par la constitution. Toutefois, vers la fin du XIX^e siècle, on réclama avec toujours plus d'insistance, en Suisse aussi, la création d'une juridiction administrative indépendante; la société suisse des juristes en discuta lors de son assemblée annuelle de 1897. Le Conseil fédéral envisagea pour la première fois une juridiction administrative fédérale dans son message du 4 juin 1894 concernant l'organisation et le mode de procéder du Conseil fédéral (FF 1894, II, 893 ss, 924/5). Dans son message du 20 décembre 1911 concernant la révision de la constitution fédérale en vue de créer une cour administrative fédérale (FF 1912, I, 291), il proposa notamment l'adoption d'un article 114bis de la constitution, en invoquant les motifs suivants:

Nous n'hésitons pas à déclarer qu'à notre point de vue la création d'une cour administrative fédérale est nécessaire. A mesure que l'Etat moderne étend le cercle de ses attributions, que ses organismes pénètrent dans des domaines réservés jusqu'ici à l'initiative privée, le nombre de ses employés s'accroît dans de vastes proportions et le citoyen, menacé dans ses droits individuels par une autocratie de fonctionnaires, redoute les empiètements de l'Etat omnipotent et éprouve le besoin instinctif d'une protection efficace contre cette force ennemie (p. 299/300).

Le 25 octobre 1914, le peuple et les cantons adoptèrent le projet à une grande majorité. Mais la loi sur la juridiction administrative et disciplinaire (JAD), réglant la juridiction administrative fédérale, n'entra en vigueur qu'en 1928. Les dispositions de cette loi, notamment l'énumération des attributions du Tribunal fédéral en matière administrative, ont été reprises pour l'essentiel dans la loi d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943.

3. Les discussions relatives aux avantages et aux défauts de la juridiction administrative n'ont pas pris fin après son introduction. C'est surtout au sein des administrations officielles que l'on révoque en doute sa justification théorique et son efficacité pratique. Aussi convient-il de rappeler brièvement en quoi consiste la juridiction administrative. On a souvent opposé les arguments ci-après à l'exercice de la juridiction administrative par des tribunaux administratifs:

a. La juridiction administrative serait contraire au principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs; le pouvoir judiciaire empièterait sur le domaine du pouvoir exécutif.

Cet argument a été abondamment discuté dans la doctrine. Quelques phrases suffiront pour le réfuter: le principe de la séparation des pouvoirs n'est pas une doctrine absolue, réalisable jusque dans ses dernières conséquences, pas plus qu'il n'y avait d'opposition absolue entre la «séparation des pouvoirs» et la «coordination des pouvoirs» dans la doctrine de Montesquieu, le plus influent des pères spirituels de la théorie de la séparation des pouvoirs. Pour cette raison déjà, la séparation des pouvoirs n'exclut pas nécessairement un contrôle réciproque des divers pouvoirs. Le dogme de la séparation des pouvoirs est un principe constitutif de l'Etat tendant à assurer la liberté du citoyen. Une institution destinée à protéger l'individu contre des interventions intolérables

de l'Etat ne saurait par conséquent violer le principe de la séparation des pouvoirs (cf. André Grisel, *L'extension de la juridiction administrative du Tribunal fédéral*, dans *Revue suisse de jurisprudence* RSJ, vol. 53, 1957, p. 33 ss, 35).

b. La juridiction administrative confondrait les responsabilités. Ce grief formulé avant tout par Walther Burckhardt («Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Schweizerischen Eidgenossenschaft», dans *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, vol. 90, 1931, p. 225 ss, 238, 248) se fonde sur des arguments tirés soit de la théorie de l'Etat, soit du droit public, soit de la pratique administrative; les autorités administratives seraient toujours responsables de leurs actes d'une façon ou d'une autre, mais elles ne le seraient plus exclusivement, ni en dernier ressort.

Or, on ne voit pas, dans un Etat de droit, pourquoi l'administration devrait être seule responsable de la légalité de ses actes, à l'exclusion de toute autre autorité. Ce qui est légal ressort de critères que chacun peut en principe reconnaître et appliquer. Aussi le Conseil fédéral ne peut-il pas s'arroger la responsabilité exclusive de la légalité des actes administratifs des services qui lui sont subordonnés, c'est-à-dire qu'il ne pourrait pas délier ses subordonnés de leur responsabilité en leur donnant des instructions contraires à la constitution ou à la loi. Dans un Etat fondé sur le droit, chacun a en effet dans son champ d'activité le devoir d'observer la constitution et les lois.

Dans quels cas, selon l'ordre constitutionnel établi, est-il raisonnable que l'administration soit compétente et, eu égard aux connaissances et capacités requises, en principe seule compétente? La question est de savoir ce qui est opportun et équitable dans une situation donnée, chaque fois que le législateur n'a pas ou ne peut pas peser jusque dans tous les détails les intérêts en présence. C'est pourquoi les «actes gouvernementaux» (cf. ch. VI du message) doivent être soustraits à la juridiction administrative; c'est pourquoi la juridiction administrative ne doit en principe — sous réserve de certaines exceptions — pas s'étendre aux décisions prises en vertu du pouvoir d'appréciation dans les limites constitutionnelles ou légales; c'est pourquoi les autorités administratives doivent disposer, dans les limites de notions juridiques imprécises, d'une certaine liberté d'appréciation non sujette à contrôle (Bachof; cf. les observations à propos de l'art. 100, lettre i, du projet).

L'argument tiré de la confusion des responsabilités n'est pas pertinent du point de vue dogmatique et il ne s'est pas non plus avéré en pratique. Des fonctionnaires, des juges administratifs et des professeurs de droit ont constaté que l'administration n'a pas souffert de la juridiction administrative en vigueur (cf. André Panchaud, *Les garanties de la constitutionnalité et de la légalité en droit fédéral*, RDS, vol. 69, 1950, p. 1a ss, 100a/101a; Henri Zwahlen, *Le fonctionnement de la justice administrative en droit fédéral et dans les cantons*, RDS, vol. 66, 1947, p. 95a ss, 147a; Oskar Bosshardt, «Erste Ergebnisse der

zürcherischen Verwaltungsgerichtsbarkeit», dans *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung*, vol. 64 (1963), p. 225 ss et 249 ss; Adolf Im Hof, *Die Ergebnisse der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton Basel-Stadt*, 1911, p. 40), que l'activité gouvernementale n'en a pas été entravée (cf. Charles Hebeisen, «Verwaltungsgerichtsbarkeit», dans *Revue mensuelle pour le droit administratif et le notariat du canton de Berne*, vol. 48, 1950, p. 369 ss, 417 ss et 381) et que le formalisme et les lenteurs redoutés n'ont pas constitué des dangers (cf. Henri Zwahlen, op. cit., p. 148a). Le professeur Imboden a d'autre part relevé les aspects positifs de la jurisprudence administrative du Tribunal fédéral: On ne saurait manquer d'approuver cette jurisprudence dans son ensemble. Elle est fortement inspirée par le souci de réaliser l'Etat de droit. Elle témoigne d'un sens averti de l'équilibre et des nécessités pratiques («Der Beitrag des Bundesgerichts zur Fortbildung des schweizerischen Verwaltungsrechts», RDS, vol. 78, 1959, p. 59 ss et 86).

c. Le professeur Burckhardt a en outre reproché à la juridiction administrative d'appliquer au droit administratif, qui relève du droit public au service d'intérêts publics, une procédure se rapprochant beaucoup des procès civils. L'administration n'aurait pas la même position qu'un sujet du droit privé, qui pourrait faire valoir des droits subjectifs, mais pourrait aussi y renoncer et soutenir un point de vue unilatéral et agir arbitrairement. L'administration n'aurait pas d'intérêts propres opposés à d'autres intérêts et qu'elle pourrait défendre ou non selon son bon plaisir. L'administration consciente de son devoir devrait, tel un tribunal, se placer au-dessus des intérêts, les estimer et les peser objectivement et, sans égard à sa propre position, accorder sa protection à ceux qu'elle estime en toute conscience dignes d'être protégés (*Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der schweizerischen Eidgenossenschaft*, op. cit., p. 246).

Le professeur Burckhardt ajoute textuellement:

En droit, il ne faut cependant pas rechercher uniquement et à tout prix la solution logique; si un résultat pratiquement bon ne peut être atteint qu'au prix de certaines contradictions, on peut admettre cette atteinte à la logique (p. 246).

Walther Burckhardt a exactement défini la tâche de l'administration. En règle générale, les agents de la Confédération la conçoivent également ainsi. Mais ce serait méconnaître la réalité que de croire atteint dans chaque cas particulier l'idéal de l'activité administrative décrit par Burckhardt. Dans son message déjà cité du 20 décembre 1911, le Conseil fédéral s'est exprimé en des termes encore valables aujourd'hui:

...elle (l'administration) doit, tout comme le juge, prendre la loi pour règle de ses décisions. Et nous ne croyons pas non plus que les autorités fédérales violent fréquemment la loi dans leur pratique administrative et qu'elles soient enclines à trancher contre le public plutôt que contre l'administration. Nous reconnaissons toutefois qu'ici aussi des erreurs peuvent se commettre et que la procédure en matière de recours n'offre pas toutes les garanties d'une instance judiciaire contradictoire. Or, l'administration a un intérêt capital à éviter jusqu'à l'apparence de l'arbitraire et, pour maintenir son prestige, à laisser le soin de statuer à une autorité indépendante, qui appliquera une procédure respectueuse des droits de chacun. (FF 1912, I, 302).

4. Le Conseil fédéral a pesé les avantages théoriques et pratiques d'une nouvelle extension de la juridiction administrative en tenant compte des diverses critiques soulevées. L'extension aujourd'hui proposée constitue un progrès important en vue d'améliorer et de perfectionner la protection juridique et de renforcer la sécurité juridique ce qui paraît indispensable du fait que l'ordre social est toujours plus compliqué. Il ne faut toutefois pas trop en attendre, ni surestimer les améliorations qui en résulteront pour le citoyen. Pour donner suite tant aux assurances maintes fois répétées qu'à la motion Glasson de 1957 et à celle des commissions parlementaires chargées d'éclaircir l'affaire du Mirage, du 7 octobre 1964, nous voulons faire par conviction le pas que commande, compte tenu des circonstances, l'évolution de l'idée contenue dans l'article 114 *bis* de la constitution.

III. LE RÉGIME ACTUEL

Actuellement, la juridiction administrative fédérale comprend huit voies de droit différentes:

1. Le recours de droit administratif au Tribunal fédéral;
2. L'action de droit administratif devant le Tribunal fédéral;
3. Le recours au Tribunal fédéral des assurances;
4. L'action devant le Tribunal fédéral des assurances;
5. Diverses voies de recours à des commissions fédérales de recours;
6. Le recours disciplinaire au Tribunal fédéral;
7. Le recours de droit public au Tribunal fédéral et
8. Les voies de recours au sein de l'administration.

En outre, le Tribunal fédéral exerce comme cour de cassation la juridiction administrative dans une mesure limitée.

Les diverses voies de droit susmentionnées se présentent comme suit:

1. Recours de droit administratif au Tribunal fédéral

a. Actuellement le Tribunal fédéral tranche des recours de droit administratif dirigés contre certaines catégories déterminées d'actes administratifs (méthode dite de l'énumération). Conformément aux articles 97 et suivants OJ, ces recours se rapportent en bref aux contestations en matière de:

- contributions de droit fédéral;
- cautionnements de droit public;
- brevets, dessins et modèles et marques;
- registre du commerce et autres affaires de registres;

- étendue du monopole des poudres;
- retrait de la patente d'agence d'émigration et du diplôme de géomètre du registre foncier;
- retrait de l'autorisation de fabriquer des allumettes;
- certaines affaires de surveillance des fondations;
- questions juridiques en rapport avec la constitution de sociétés en vertu de la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques;
- définition des maisons de jeu, des loteries et entreprises analogues en droit fédéral;
- surveillance des entreprises privées en matière d'assurance;
- certaines affaires douanières;
- certaines affaires en matière de législation sur le travail dans les fabriques et dans les arts et métiers;
- assujettissement à l'assurance en cas d'accidents;
- prétentions fondées sur la législation concernant le service des postes.

Lors de la revision générale de la loi d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943, cette liste a été reprise avec quelques légères modifications de la loi du 11 juin 1928 sur la juridiction administrative et disciplinaire (cf. message du Conseil fédéral à l'appui d'une nouvelle loi sur l'organisation judiciaire, du 9 février 1943, FF 1943, p. 101 ss, 147/8). D'éminents juristes regrettèrent à l'époque que l'on ait renoncé à compléter la liste et manqué ainsi l'occasion d'améliorer la juridiction administrative fédérale (cf. Hans Huber, «Die Staats- und Verwaltungsrechtspflege im neuen Organisationsgesetz», dans *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung*, vol. 45, 1944, p. 361). D'après l'article 100 OJ le recours de droit administratif est cependant recevable dans les autres cas prévus par le droit fédéral. Mais le législateur n'a fait qu'un usage restreint de cette possibilité, par exemple dans la loi du 3 octobre 1951 sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne, dans la loi du 30 septembre 1955 sur la préparation de la défense nationale économique ou dans celle du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce.

Les données statistiques ci-dessous renseignent sur l'étendue et l'efficacité de la juridiction administrative du Tribunal fédéral (compte tenu des actions de droit administratif et de la juridiction en matière disciplinaire):

	1961	1962	1963	1964
Affaires liquidées	148	112	134	99
— par une décisions d'irrecevabilité	13	11	19	17
— par classement	41	28	26	20
— par admission (entière ou partielle)	29	18	26	11
— par rejet	65	55	63	51

b. Les dispositions attributives de compétence des articles 97, 98 et 99 OJ et des nouvelles lois spéciales n'ouvrent la voie du recours de droit administratif au Tribunal fédéral que dans une mesure fort restreinte. Elles ont en outre une portée très variable; mais le manque de cohésion interne de ce système de recours est encore plus regrettable. Les exemples suivants le démontrent:

- les décisions sur l'étendue du monopole des poudres et celles qui concernent l'obligation d'entreprises d'assurance de se procurer une autorisation peuvent être attaquées devant le Tribunal fédéral par la voie du recours de droit administratif (art. 99, ch. II et VII, 2^e al., lettre *a*, OJ). En revanche, les décisions analogues tout aussi importantes — si ce n'est plus — relatives à l'existence et à l'étendue de l'obligation de se procurer une concession pour transporter professionnellement des personnes et des biens par des lignes de navigation aérienne (art. 27 de la loi du 21 décembre 1948 sur la navigation aérienne) ou pour transporter régulièrement des voyageurs (art. 3 de la loi du 2 octobre 1924 sur le service des postes) peuvent être déferées au Conseil fédéral;
- le retrait de l'autorisation de fabriquer des allumettes (art. 99, ch. III, lettre *d*, OJ) et le retrait de l'autorisation d'exploiter une entreprise privée en matière d'assurance (art. 99, ch. VII, 2^e al., lettre *c*, OJ) peuvent être attaqués devant le Tribunal fédéral. En revanche, le retrait d'autorisations au sens des articles 4 et suivants de la loi du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants et le retrait d'autorisations accordées en vertu de la loi du 21 décembre 1948 sur la navigation aérienne, notamment en application de l'article 60, peuvent être déferés au Conseil fédéral. Conformément à l'article 107 de la loi du 3 octobre 1951 sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne, le refus et le retrait d'une autorisation demandée ou accordée en vertu de cette loi peuvent être attaqués par la voie du recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral; de même l'article 19 de l'arrêté fédéral du 23 juin 1961 concernant l'industrie horlogère suisse ouvre, sauf quelques exceptions, le recours au Tribunal fédéral contre les décisions prises en vertu de cet arrêté, notamment contre le refus et le retrait d'autorisations selon les articles 7 et 10.

La systématique de la juridiction administrative du Tribunal fédéral dépend ainsi du hasard et manque d'uniformité.

2. L'action de droit administratif devant le Tribunal fédéral

a. En vertu des articles 110 et suivants OJ, le Tribunal fédéral, en sa qualité de cour administrative, exerce aussi la juridiction à titre primaire, c'est-à-dire en première et dernière instance. Sa compétence est réglée ici par une clause générale (art. 110, 1^{er} al.: réclamations de nature pécuniaire dérivant de la législation fédérale et formées, en vertu du droit public, par la Confédération ou contre elle) et par des clauses spéciales. De même qu'en matière de recours de droit administratif, ces clauses spéciales sont contenues en partie dans la loi

d'organisation judiciaire (art. 111), en partie dans des lois particulières de date plus récente (p. ex. dans la loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer). Pour l'essentiel, l'article 111 OJ prévoit l'action de droit administratif dans les cas de

- contestations relatives à l'exemption ou à la limitation de contributions cantonales lorsqu'elles sont prévues par le droit fédéral;
- contestations entre cantons relatives à des impôts fédéraux;
- contestations relatives aux indemnités en matière de voies de raccordement;
- contestations relatives à la répartition des frais lors de l'établissement de lignes électriques;
- contestations relatives à l'indemnité à verser au propriétaire d'un brevet exproprié.

Les litiges de droit administratif qui, en vertu de la législation fédérale, doivent être jugés par le Tribunal fédéral en instance unique peuvent, d'une manière générale, être divisés en deux catégories:

- les litiges entre la Confédération et les cantons ou entre cantons (correspondant aux litiges qui doivent, en vertu de l'art. 83 OJ, être portés devant le Tribunal fédéral dans les formes de l'action de droit public) et
- les prétentions d'ordre pécuniaire de particuliers contre la Confédération et les cantons ou de la Confédération et des cantons contre des particuliers, lorsqu'elles sont, par leur nature, analogues à des prétentions de droit civil et pour lesquelles une procédure analogue à la procédure civile convient par conséquent (voir plus bas).

Le cercle des litiges qu'il est indiqué de soumettre à la juridiction administrative du Tribunal fédéral jugeant en instance unique est ainsi limité, par la nature des choses, et ne peut être étendu à volonté.

b. Le régime actuel souffre cependant de certains défauts importants:

- suivant le droit en vigueur, le Tribunal fédéral ne peut pas, à défaut d'une disposition concrète contenue dans une loi spéciale, statuer sur des prétentions non pécuniaires dérivant de contrats de droit public. Une telle compétence se justifie cependant à mesure que la forme du contrat de droit public prend de l'importance et se répand dans le droit administratif suisse, comme aussi dans une partie du droit étranger;
- selon l'article 113, lettre *c*, OJ, le Tribunal fédéral n'est pas compétent pour statuer en instance unique — comme aussi très souvent sur recours — sur les réclamations visant des subventions ou des libéralités de la Confédération sous une forme quelconque. Or la législation de date récente contient précisément un grand nombre de dispositions qui reconnaissent aux particuliers un véritable droit à des subventions fédérales et qui, parfois, indiquent d'une manière bien détaillée et nette les conditions

requis pour l'allocation de ces subventions (cf. p. ex. les art. 35 s. de la loi du 13 mars 1964 modifiant le titre premier de la loi sur l'assurance-maladie et accidents). Etant donné que les prétentions dont il s'agit sont analogues à celles de droit civil, il est manifeste que le Tribunal fédéral est l'autorité à laquelle il convient de confier le soin de statuer sur elles, en instance unique. Le régime actuel et celui qui l'a précédé (JAD) répondent à l'idée que «les décisions portant subvention n'ont pas pour but de conférer quelque droit individuel à une prestation de la Confédération, mais qu'elles envisagent l'octroi de subsides fédéraux dans un intérêt général de l'Etat» (message du 27 mars 1925 relatif à un projet de loi sur la juridiction administrative et disciplinaire fédérale, FF 1925, II, 193 s., 216). Comme l'administration tend beaucoup plus qu'autrefois à pourvoir à des besoins (Leistungsverwaltung) et joue, dans ce domaine, un rôle à peu près aussi grand que lorsqu'il s'agit d'exercer une action restrictive (Eingriffsverwaltung), la considération susmentionnée n'est plus guère fondée. Elle est d'ailleurs battue en brèche par la façon dont sont rédigées les dispositions relatives aux subventions;

- enfin, les dispositions concernant la procédure à suivre dans les causes administratives visées par les articles 110 et suivants OJ ne donnent pas satisfaction. L'article 115 prévoit à titre subsidiaire l'application des articles 91 à 96, c'est-à-dire des dispositions relatives au recours de droit public. Or, comme nous l'avons signalé plus haut, il s'agit, de toute évidence, de cas foncièrement différents. Les jugements du Tribunal fédéral statuant comme juridiction administrative de première et dernière instance ont en effet un caractère fort semblable à celui des jugements en matière civile. C'est pourquoi il paraît indiqué de déclarer applicables par analogie les dispositions de la loi sur la procédure civile.

3. Le recours au Tribunal fédéral des assurances

L'arrêté fédéral du 28 mars 1917 concernant l'organisation du Tribunal fédéral des assurances et la procédure devant ce tribunal a créé une juridiction administrative indépendante du Tribunal fédéral, avec siège à Lucerne. La compétence de ce nouveau tribunal était, au début, étroitement limitée, mais elle fut étendue au cours des années. Aujourd'hui, le tribunal connaît des litiges concernant l'assurance-maladie et accidents, l'assurance militaire, les allocations pour perte de gain, l'assurance-vieillesse et survivants, l'assurance-invalidité, l'assurance-chômage, de même que des différends relatifs à la loi du 20 juin 1952 concernant les allocations familiales aux ouvriers agricoles et aux petits paysans. Le moyen de droit le plus important est le recours.

Les chiffres suivants (qui concernent aussi les actions en matière de droit des assurances) donnent une idée du rôle que joue le Tribunal fédéral des assurances comme autorité de recours:

	1961	1962	1963	1964
Affaires liquidées	607	733	786	737
— par une décision d'irrecevabilité	18	14	11	18
— par classement	61	66	47	50
— par admission (entière ou partielle)	209	265	286	275
— par rejet	319	388	442	394

L'arrêté fédéral de 1917 est en revision. Il n'y a donc pas lieu de mentionner ici ses défauts. Nous nous bornerons à signaler que, pour les quatre genres d'assurance sociale (assurance militaire, assurance-vieillesse et survivants, assurance-chômage et assurance-maladie), il y a des ordonnances spéciales concernant l'organisation du Tribunal fédéral des assurances et la procédure à suivre devant lui. La clarté en souffre, cela va sans dire.

Il importe en revanche de relever que la répartition de la compétence entre le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances n'est pas réglée de manière conséquente. Tel qu'il est organisé aujourd'hui, le Tribunal de Lucerne est une juridiction pour l'assurance sociale en général. Mais le droit en vigueur réserve au Tribunal fédéral la connaissance de certains litiges relatifs à cette assurance (p. ex. les litiges concernant les décisions relatives à des cautionnements selon l'art. 55 de la loi du 20 décembre 1946 sur l'AVS, en liaison avec l'art. 98 OJ). Cette dissociation de la compétence dans le même domaine du droit est regrettable.

4. L'action devant le Tribunal fédéral des assurances

L'action devant le Tribunal fédéral des assurances est le pendant de l'action de droit administratif devant le Tribunal fédéral. D'une façon générale, nos remarques sous chiffre 2 concernant ce moyen de droit valent aussi ici. L'action est prévue dans l'arrêté fédéral de 1917 (art. 12, 2^e al.), mais la disposition n'est plus en vigueur en ce qui concerne les deux catégories de contestations qui y sont indiquées. En revanche, le Tribunal fédéral des assurances est désigné par la loi du 20 septembre 1949 sur l'assurance-militaire (art. 52, 3^e al.) pour statuer en instance unique sur les litiges qui naissent entre la caisse nationale d'assurance en cas d'accidents et l'assurance-militaire au sujet de la part de responsabilité incombant à chacune d'elles.

Si le Tribunal fédéral des assurances doit devenir, comme il est dit sous chiffre 3 ci-dessus, une juridiction s'occupant de l'assurance sociale fédérale dans son ensemble, il est indispensable d'étendre sa compétence d'autorité statuant en instance unique. L'action à ouvrir devant lui sera le moyen de droit à employer pour toutes les contestations de nature analogue à celles de droit civil. Tel sera particulièrement le cas des contestations relatives à la répartition de frais, à une responsabilité commune et à des subventions, de même que des litiges dérivant de contrats de droit public en matière d'assurance sociale.

5. Le recours à des commissions spéciales

a. En adoptant la loi du 1^{er} octobre 1962 sur les douanes, le législateur institua une juridiction spéciale — la commission de recours des douanes — pour connaître en dernière instance des contestations en matière de tarif. Dans son message du 4 janvier 1924 concernant la révision de la loi sur les douanes (FF 1924, I, 21 ss, 55), le Conseil fédéral motivait la mesure en ces termes :

Le caractère essentiellement technique ou économique des questions qui jouent le rôle principal dans les contestations de ce genre est un obstacle à leur renvoi devant un tribunal ordinaire.

Précédemment déjà, certains cantons avaient institué des juridictions administratives spéciales, notamment en matière fiscale (commissions de recours). Dans le domaine fédéral, la commission de recours des douanes a été la première juridiction administrative spéciale.

Ces juridictions se sont multipliées par la suite. Jusqu'à présent, on connaît les suivantes :

- commission de recours pour les avoirs allemands (dissoute);
- commission d'estimation pour les avoirs allemands (dissoute);
- commission de recours des indemnités de nationalisation;
- commission de recours pour l'aide aux Suisses de l'étranger victimes de la guerre;
- commission de recours en matière de cinéma;
- commission de recours pour l'amélioration de la plaine de la Linth;
- commission de recours en matière d'acquisition d'immeubles;
- commission de recours de l'administration militaire fédérale;
- commission de recours en matière de protection civile;
- commission des recours en matière de douane;
- commission de recours de l'alcool;
- commission de recours de la caisse suisse de compensation;
- tribunal arbitral de la commission de l'assurance-vieillesse et survivants;
- section des recours du bureau de la propriété intellectuelle;
- commission arbitrale en matière de perception de droits d'auteur;
- commission des blés;
- commission de recours de l'industrie horlogère;
- commission de recours en matière de loyers;
- commission des fermages;
- commission de recours en matière de réserves de crise;
- commission de clearing;
- commission arbitrale en matière de réserves obligatoires;
- commission prévue par l'article 13 de la loi sur les installations de transport par conduite.

Une partie de ces juridictions administratives spéciales ont le caractère de tribunaux arbitraux appelés à statuer en première instance sur les contestations découlant du droit public, notamment de contrats de droit public (p. ex. la commission arbitrale en matière de réserves obligatoires) ou de relations corporatives ou analogues (p. ex. le tribunal arbitral de la commission de l'assurance-vieillesse et survivants).

La création des commissions de recours proprement dites était inspirée principalement par le souci d'assurer l'exercice d'une justice administrative aussi indépendante que possible avec le concours de personnes très bien qualifiées scientifiquement. Pour cela, il était nécessaire de limiter d'emblée la compétence à des domaines étroitement circonscrits. La décentralisation et l'organisation des juridictions selon des considérations pratiques permettaient en outre d'établir des règles de procédure simples et dénuées de formalisme.

Considérées du point de vue fonctionnel, les juridictions administratives spéciales sont à mi-chemin entre les tribunaux administratifs proprement dits et les services administratifs s'occupant du contentieux. Cela ressort du fait qu'elles sont habilitées ordinairement à examiner aussi si les décisions qui leur sont soumises sont appropriées aux circonstances.

L'importance pratique des différentes juridictions administratives spéciales est très diverse.

b. S'il y a des avantages, il y a aussi de sérieux inconvénients.

Mentionnons tout d'abord que l'uniformité fait défaut dans ce domaine. Il est difficile d'établir pourquoi on a institué des commissions de recours spéciales dans certains domaines et on ne l'a pas fait dans d'autres.

L'organisation des diverses commissions et la procédure à suivre devant elles manquent d'unité. La plupart d'entre-elles statuent définitivement. Mais les décisions de certaines commissions (commission des blés, commission de recours de l'industrie horlogère, commission d'arbitrage pour les réserves obligatoires) peuvent être déferées entièrement ou partiellement au Tribunal fédéral par la voie du recours de droit administratif. Certaines décisions de la commission de clearing peuvent être portées devant le Conseil fédéral. Le recours au Tribunal fédéral des assurances est ouvert contre les décisions du tribunal arbitral de la commission de l'assurance-vieillesse et survivants (cf. Max Imboden, «Ideal und Wirklichkeit der schweizerischen Administrativjustiz», RSI, vol. 53, 1957, p. 49 ss).

Le fait que l'exercice de la justice administrative est entre les mains de nombreuses juridictions spéciales entrave l'instauration d'une jurisprudence uniforme et l'adoption de principes généraux en matière de droit administratif et de procédure administrative. D'une façon générale, il empêche le développement du droit administratif, développement qui serait cependant nécessaire chez nous, étant donné l'absence d'une réglementation systématique (cf. Henri

Zwahlen, *ibid.*, p. 137a). Les juges qui siègent dans les juridictions administratives spéciales exercent en partie leur fonction à titre accessoire et n'ont ainsi, généralement, par une connaissance approfondie des autres domaines du droit administratif. Le système a aussi l'inconvénient de donner une importance beaucoup trop grande aux secrétariats des différentes juridictions. Cela amène à relever un important point faible des juridictions spéciales: elles ne sont que conditionnellement indépendantes (cf. Max Imboden, «Ideal und Wirklichkeit», *ibid.*, p. 49; Henri Zwahlen, *ibid.*, p. 133a ss, 136a; Kurt Eichenberger, *Die richterliche Unabhängigkeit als staatsrechtliches Problem*, 1960, p. 192).

La cause en est

- que le poids excessif des secrétariats peut permettre à l'administration d'exercer une trop grande influence;
- que les membres des juridictions spéciales ne sont ordinairement nommés que pour une courte période (souvent la même que pour les fonctionnaires), de sorte qu'il manque, institutionnellement, une garantie très importante de l'indépendance du juge.

L'expérience montre que, dans l'ensemble, les inconvénients signalés l'emportent sur les avantages, en tout cas pour la plupart des juridictions spéciales. Il ne faut néanmoins pas méconnaître leurs avantages et l'importance de leur jurisprudence. C'est pourquoi on ne saurait songer à supprimer toutes les commissions spéciales de recours. Ce qui importe, c'est de corriger les défauts en prenant des mesures en matière d'organisation et de procédure.

6. Le recours au Tribunal fédéral en matière disciplinaire

Aux termes de l'article 117 OJ, le recours au Tribunal fédéral est ouvert contre deux sortes de mesures disciplinaires prévues contre des fonctionnaires fédéraux: la révocation et la mise au provisoire. Ce cadre paraît aujourd'hui trop étroit. D'autres mesures, telles que la réduction du traitement et le déplacement disciplinaire, peuvent aussi avoir des conséquences très graves pour l'intéressé et justifier un contrôle judiciaire.

7. Le recours de droit public au Tribunal fédéral

Le recours de droit public pour violation de droits constitutionnels, prévu à l'article 113, 1^{er} alinéa, chiffre 3, de la constitution et aux articles 84 et suivants OJ ressortit en principe au domaine de la juridiction constitutionnelle, mais il a complété jusqu'à un certain point le système instauré chez nous en matière de juridiction administrative (cf. Walther Burckhardt, *ibid.*, p. 228). Si l'on passe en revue les arrêts rendus par le Tribunal fédéral à la suite de recours de droit public (surtout pour violation de l'art. 4 Cst.), on constate que cette voie de droit remplace en fait, dans bien des cas, le recours de droit administratif qui n'est pas ouvert. La portée du recours de droit public en tant que voie du droit

administratif est cependant limitée à plusieurs égards. Chose particulièrement importante, ce recours n'est ouvert que contre des arrêtés et décisions des cantons. Il ne saurait donc combler la lacune créée par une organisation insuffisante de la juridiction administrative fédérale (cf. Henri Zwahlen, *ibid.*, p. 162a).

8. Les voies de droit dans le cadre de l'administration

a. Suivant l'article 124 OJ, le recours au Conseil fédéral est recevable contre les décisions des départements, en tant qu'elles ne sont pas définitives en vertu d'une prescription légale spéciale, contre les décisions de la direction générale des chemins de fer fédéraux, lorsque le recours au Conseil fédéral est expressément prévu, et contre les décisions d'autorités fédérales indépendantes de l'administration fédérale, qui ne statuent pas en dernier ressort. En vertu de l'article 125 de la même loi, le recours au Conseil fédéral est également recevable contre les décisions prises en dernière instance cantonale pour violation de certaines dispositions de la constitution fédérale (juridiction du Conseil fédéral en matière de droit public), pour violation de lois fédérales autres que les lois de droit privé ou de droit pénal (sous réserve de dispositions contraires) et pour violation des dispositions des traités internationaux qui concernent les relations commerciales et douanières, les émoluments en matière de brevets, la libre circulation et l'établissement. Ces dispositions de la loi d'organisation judiciaire sont complétées par l'article 23, 3^e alinéa, de la loi sur l'organisation de l'administration fédérale, selon lequel les décisions rendues par des services subordonnés de l'administration fédérale dans des affaires qu'ils ont été chargés de régler eux-mêmes peuvent être portées par la voie ordinaire jusque devant le Conseil fédéral. L'autorité de recours peut aussi examiner si ces décisions sont appropriées aux circonstances (art. 127 OJ).

Le tableau ci-dessous montre dans quelle mesure le Conseil fédéral corrige des décisions quand il agit en sa qualité de juridiction administrative:

	1961	1962	1963	1964
Affaires liquidées	142	108	97	96
— par une décision d'irrecevabilité	10	19	15	21
— par classement	—	—	—	2
— par admission (entière ou partielle)	9	15	18	7
— par rejet	123	74	64	66

Il ressort de ce tableau et des considérations qui précèdent que le nombre des arrêtés rendus par le Conseil fédéral dans l'exercice de la juridiction administrative est beaucoup plus élevé que celui des arrêts du Tribunal fédéral dans ce domaine.

b. Comme nous l'avons dit, le fait que le Conseil fédéral joue un rôle prédominant dans l'exercice de la juridiction administrative est dû principalement à la structure fortement démocratique de l'organisation des pouvoirs

publics fédéraux du XIX^e siècle (cela est surtout signalé par Fritz Fleiner, «Beamtenstaat und Volksstaat», publié dans les *Ausgewählte Schriften und Reden*, 1941, p. 159, et par Max Imboden, «Erfahrungen auf dem Gebiet der Verwaltungsrechtsprechung in den Kantonen und im Bund», *ibid.*, p. 33a ss). On attendait des autorités élues (directement ou indirectement) par le peuple qu'elles agissent en matière administrative d'une façon conforme au droit et aux exigences pratiques, tandis que l'important contrôle de l'administration par les tribunaux ordinaires, institué à l'époque de la «Régénération», était aboli dans une large mesure. «La garantie institutionnelle de l'indépendance du juge était remplacée par une garantie politique, plus prononcée» (Max Imboden, «Erfahrungen auf dem Gebiet der Verwaltungsrechtsprechung in den Kantonen und im Bund», *ibid.*, p. 33a).

La procédure de recours dans le cadre de l'administration a une série d'avantages indéniables :

- elle assure au mieux l'efficacité de l'activité administrative. Agissant comme autorité suprême de l'administration, le Conseil fédéral ne rend pas des arrêtés d'une manière abstraite, ne tenant pas compte des nécessités pratiques;
- elle permet que l'une des trois autorités suprêmes de la Confédération vérifie — ce que ne peut en principe pas faire un tribunal — comment des services subordonnés ont usé de leur pouvoir d'appréciation (cf. ch. I 3 ci-dessus);
- comme l'a mentionné surtout Walther Burckhardt (*ibid.*, p. 238), la responsabilité d'un comportement conforme au droit et aux exigences pratiques est ainsi nettement et uniquement l'affaire des autorités administratives;
- étant à la fois «autorité judiciaire» et autorité suprême de l'administration, le Conseil fédéral peut appliquer une procédure simple, relativement peu compliquée mais respectant certaines formes.

c. La procédure de recours dans le cadre administratif appelle cependant des réserves, qui ont conduit à l'élaboration du présent projet. Les réserves à faire sont devenues encore plus manifestes avec l'augmentation considérable de l'activité de l'administration et l'accroissement de l'appareil administratif qui en est résulté. Il y a deux réserves principales à faire :

- le contrôle de la légalité du comportement de l'administration par les autorités politiques élues directement ou indirectement par le peuple ne paraît efficace et justifié que si les citoyens et le parlement peuvent avoir une connaissance minimum des actes de l'administration. En d'autres termes, il faut qu'on puisse se faire une idée bien nette de la responsabilité politique de ces autorités. Cela est surtout possible dans les petites collectivités, où l'on peut se rendre aisément compte de ce qui s'y passe. Lorsque l'appareil administratif se développe, lorsque l'autorité suprême de l'administration a toujours plus de peine à exercer la surveillance politique, l'efficacité

du contrôle de la légalité dans le cadre administratif devient douteuse. Rien ne la garantit plus. A ce moment — mais à ce moment seulement — on est en droit d'user de l'argument, souvent employé, selon lequel le système de la juridiction exercée dans le cadre administratif amène le Conseil fédéral à être «juge de sa propre cause» (cf. Fritz Gygi, «Aktuelle Probleme des Rechtsschutzes in Verwaltungssachen», *Revue de la société des juristes bernois*, vol. 92, 1956, p. 425 ss, p. 428; Charles Halbeisen, *ibid.*, p. 373; Willy Geiger, «Verfassungsrechtliche Probleme der Verwaltungsgerichtsbarkeit, in Zukunftsaufgaben in Wirtschaft und Gesellschaft», dans les *Mélanges* publiés à l'occasion de l'inauguration du nouveau bâtiment de l'université de Saint-Gall pour les sciences économiques et sociales, 1963, p. 297 ss, p. 300; message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la revision de la constitution fédérale en vue de la création d'une cour administrative fédérale, du 20 décembre 1911, FF 1912, I, 291; «Weisung» du Conseil d'Etat du canton de Zurich concernant le projet de loi sur la juridiction administrative, du 10 octobre 1957, p. 30).

Ce qui vient d'être dit ne vaut que pour le contrôle de la légalité qui est exercé dans le cadre administratif. Etablir si un acte de l'administration est opportun dans un domaine où le législateur n'a pas réglé avec précision la façon de tenir compte des intérêts en présence est une véritable tâche de l'administration. Cas spéciaux mis à part, il serait contraire au principe de la séparation des pouvoirs (nous l'avons dit plus haut) de confier aux tribunaux la compétence de revoir ce point;

- le second grand défaut dont souffre la procédure de recours dans le cadre administratif — défaut qui est également devenu manifeste avec l'accroissement considérable de l'activité administrative — réside dans le fait que l'autorité qui doit en général statuer en dernière instance — le Conseil fédéral — ne dispose pas du temps nécessaire (cf. André Grisel, *ibid.*, p. 34; André Panchaud, *ibid.*, p. 110a/111a; Henri Zwahlen, *ibid.*, p. 119a). Le Conseil fédéral l'a déjà relevé dans son message du 20 décembre 1911 (p. 300). Une bonne justice exige du temps. Aujourd'hui, le Conseil fédéral se voit souvent dans l'impossibilité de s'occuper d'un recours avec toute l'attention qui serait nécessaire. D'autre part, l'obligation de traiter des recours réduit le temps dont il dispose pour s'occuper d'autres affaires. En adoptant la motion du 7 octobre 1964, les conseils législatifs ont d'ailleurs manifesté qu'ils considéraient comme particulièrement urgent de décharger le Conseil fédéral pour qu'il puisse mieux se vouer à son activité gouvernementale proprement dite. Nous reconnaissons que ce vœu est fondé.

Les inconvénients de la procédure de recours dans le cadre administratif l'emportent sur les avantages. Nous tenons par conséquent pour indiqué que les attributions du Conseil fédéral en matière de juridiction administrative soient transférées à d'autres autorités dans les cas où il s'agit d'un contrôle de la légalité.

IV. DROIT COMPARÉ

Au cours des travaux préparatoires concernant le présent projet de loi, des enquêtes ont été faites sur les différents systèmes pratiqués en matière de juridiction administrative dans les cantons et dans les Etats voisins. Comme notre projet tend non seulement à développer la juridiction administrative, mais aussi à la régler en recourant à une autre forme de la technique législative (insertion d'une clause générale), il nous paraît intéressant d'exposer brièvement les systèmes cantonaux et étrangers.

A. La juridiction administrative dans les cantons

Les mesures de protection juridique en matière administrative instaurées par les lois cantonales offrent une extrême diversité. Nous devons par conséquent nous borner à en indiquer les grandes lignes.

1. Les tribunaux administratifs des cantons

Il y a actuellement des tribunaux administratifs proprement dits dans les cantons suivants (indiqués dans l'ordre chronologique): Valais, Berne, Bâle-Ville, Zurich, Bâle-Campagne, Soleure, Saint-Gall.

Le plus ancien est celui du Valais (loi du 1^{er} décembre 1877 sur l'organisation et les attributions du Tribunal du contentieux de l'administration). Sa compétence était, il est vrai, très limitée. D'une façon générale, il ne s'agissait pas d'une autorité de recours, mais d'un tribunal administratif de première et dernière instance. Le second canton qui institua un tribunal administratif fut celui de Berne (loi du 30 octobre 1909, remplacée par celle du 22 octobre 1961). Suivant l'article 40 de la constitution cantonale, il ne pouvait exercer son activité qu'à côté de l'autorité ordinaire compétente en matière de justice administrative, c'est-à-dire le conseil exécutif. Ses attributions étaient donc, forcément, très limitées. L'auteur du projet était le professeur Blumenstein, une autorité en matière de droit administratif dans notre pays. Le canton de Bâle-Ville suivit en 1928 (loi du 14 juin 1928). Cette loi introduisit une innovation importante sous la forme d'une clause générale. Dans une période plus récente, divers autres cantons ont créé des tribunaux administratifs à compétence générale à Zurich (loi du 24 mai 1959), Bâle-Campagne (loi du 22 juin 1959), Soleure (loi du 5 mars 1961) et enfin Saint-Gall (loi du 3 février 1965). Dans d'autres cantons (notamment Unterwald-le-Bas, Aargovie et Grisons), des lois sont en préparation.

Seuls les tribunaux administratifs de Berne, Zurich, Bâle-Campagne et Saint-Gall sont des juridictions indépendantes. A Bâle, le tribunal d'appel exerce aussi la juridiction administrative. Dans le canton de Soleure, le Grand

conseil appelle les membres du tribunal cantonal à constituer le tribunal administratif. Dans le canton du Valais, le tribunal cantonal désigne parmi ses membres ceux qui feront partie du tribunal administratif.

La portée et la délimitation de la compétence des juridictions administratives sont aussi fort diverses. Les lois de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne ont adopté le système de la clause générale, combiné avec une énumération négative (indication des affaires exclues). La compétence des autres tribunaux administratifs est indiquée sous forme d'énumération. Parfois, l'énumération est fort brève (Soleure, art. 50 et 51, Valais art. 7), parfois elle est assez longue (comme p. ex. dans la loi zurichoise, art. 42 ss, 72, 81 et 82).

La principale voie de droit à suivre devant les juridictions administratives cantonales (Valais excepté) est le recours de droit administratif. En règle générale, une décision ne peut être attaquée que pour illégalité et non pas pour la raison qu'elle ne serait pas appropriée aux circonstances. La loi d'organisation judiciaire du canton de Soleure prévoit une exception pour les jugements à rendre au sujet de décisions de la commission cantonale d'estimation en matière d'expropriation et dans les questions de subventions (art. 53, 2^e al., combiné avec l'art. 50, ch. II, 1); quant à la loi de Bâle-Ville sur la juridiction administrative, elle prévoit aussi une exception pour les décisions qui infligent une peine (art. 8, 4^e al., sous réserve d'autres dispositions). A l'exception de la loi soleuroise, les lois de tous les cantons confèrent expressément aux tribunaux administratifs le pouvoir de revoir l'état de fait. Tous les tribunaux administratifs peuvent en outre statuer sur les questions d'appréciation (abus et excès du pouvoir d'appréciation). Signalons enfin deux compétences spéciales: aux termes de l'article 8, 1^{er} alinéa, de la loi du canton de Bâle-Ville, le tribunal administratif peut aussi examiner si l'autorité mise en cause a retardé sans raison l'adoption d'une mesure qui lui incombait. Selon l'article 10 de la loi du canton de Bâle-Campagne, le tribunal administratif a la même compétence, mais la voie de l'action de droit administratif doit être suivie dans ce cas. Une disposition de la même loi (art. 11) prévoit expressément qu'un recours au tribunal administratif peut être aussi formé pour violation d'un principe général du droit.

Toutes les lois sur la juridiction administrative (à l'exception de celle de Bâle-Ville, qui ne fait pas de distinction formelle entre la compétence du tribunal administratif statuant en instance unique ou fonctionnant comme juridiction de recours) font des tribunaux administratifs l'unique juridiction compétente pour juger les contestations qui sont plus ou moins analogues à celles qu'énumèrent les articles 111 et 112 de notre projet: contestations de droit public entre collectivités, demandes de dommages-intérêts de particuliers contre de telles collectivités, contestations pécuniaires entre particuliers (fonctionnaires y compris) et cantons ou communes (avec des exceptions), contestations dérivant de contrats de droit public auxquels des cantons sont parties (cf. art. 17 de la loi bernoise sur la juridiction administrative; voir aussi art. 7 de la loi valaisanne sur l'organisation et les attributions du tribunal du contentieux de l'administration).

2. Institutions analogues aux tribunaux administratifs

Dans le canton du Tessin, la compétence pour statuer sur les recours en matière administrative a passé du parlement à une commission spéciale de celui-ci, la « commissione dell'amministrativo » (legge sulla commissione dell'amministrativo, du 13 juin 1927). Elle statue sur les décisions du Conseil d'Etat. Sa compétence est définie par une clause générale (art. 1^{er}, combiné avec les art. 1^{er} et 15 de la « legge sulla procedura per le cause d'amministrativo semplice », du 5 mai 1904). En vertu d'une loi du 12 mai 1872 sur le contentieux administratif, toute une série de contestations qui, dans les cantons mentionnés sous chiffre 1, sont ordinairement de la compétence du tribunal administratif statuant en instance unique ressortissent aux tribunaux civils ordinaires.

Dans le canton d'Argovie, une procédure spéciale a été instaurée pour un nombre limité de contestations administratives dans le cadre des dispositions relatives à la juridiction administrative des tribunaux civils. Le jugement est, à titre général, confié à la cour suprême du canton (loi sur la procédure à suivre pour les contestations administratives, du 25 juin 1841). Ainsi, l'organisation de la justice administrative ne se distingue guère de celle des cantons de Bâle-Ville, Soleure et Valais. La loi d'organisation judiciaire du canton d'Uri du 26 janvier 1958 (art. 64, 1^{er} al.) confie, de même, à la cour suprême le soin de statuer sur les réclamations pécuniaires dérivant du droit public qui sont dirigées contre le canton ou des collectivités ou établissements de droit public.

3. Tribunaux administratifs spéciaux

a. Tribunaux administratifs spéciaux de droit cantonal

Pour certains domaines, nombre de cantons ont instauré des tribunaux administratifs spéciaux avec compétence étroitement limitée. Ainsi, la plupart des cantons ont créé des commissions spéciales pour juger les contestations dérivant du droit fiscal. Quelques cantons confient à la cour suprême le soin de statuer sur les recours en matière fiscale. Parmi les cantons qui ont instauré un tribunal administratif général, il en est quelques-uns qui l'ont habilité à exercer la juridiction fiscale (cf. la loi zurichoise sur la protection juridique en matière administrative, art. 72 ss et la loi bernoise du 29 octobre 1944 sur les impôts directs du canton et des communes, art. 149 ss; voir à ce sujet Leo Fromer, *Der Schutz des Steuerpflichtigen nach schweizerischem Recht*, *Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung*, vol. 57, 1956, p. 433 ss). Dans quelques cantons, le conseil de l'instruction publique (« Erziehungsrat ») a également certaines attributions de juridiction administrative (cf. l'art. 2 de la loi schwyzoise sur la juridiction administrative, du 18 juillet 1951). Ici et là, des organes spéciaux ont été créés pour statuer sur les contestations relatives à la police des constructions (cf. loi vaudoise du 5 février 1941 sur la police des constructions, art. 10, révisée le 7 septembre 1955 et en matière d'expropriation (cf. ch. 4 ci-dessous; voir aussi la commission de recours administratifs selon les art. 32, lettre b, 33 et 41 de la loi saint-galloise sur la justice administrative).

Les juridictions administratives spéciales des cantons ont, en gros, les mêmes avantages et inconvénients que celles de la Confédération (v. plus haut).

b. Tribunaux administratifs spéciaux de droit fédéral

Dans quelques domaines, le législateur fédéral a obligé les cantons à créer des juridictions administratives spéciales, notamment en matière fiscale (art. 69 de l'ACF du 9 décembre 1940 concernant la perception d'un impôt pour la défense nationale qui prescrit la création de commissions cantonales de recours) et en matière d'assurance sociale (cf. art. 30 bis de la loi du 13 mars 1964 modifiant le titre 1^{er} de la loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents, art. 85 de la loi du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants, art. 55 de la loi du 20 septembre 1949 sur l'assurance-militaire, art. 24 de la loi du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain aux militaires, art. 69 de la loi du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité qui dispose que les cantons doivent instaurer des autorités de recours). Ces juridictions spéciales créées en vertu du droit fédéral ne statuent pas définitivement. Leurs décisions peuvent, en général, être portées devant le Tribunal fédéral ou le Tribunal fédéral des assurances.

4. Exercice de la justice administrative par les tribunaux civils

Il n'est resté que peu de choses de la compétence très étendue que les tribunaux civils avaient en matière administrative à l'époque de la «Régénération». On en distingue, d'une façon générale, trois catégories (cf. Max Imboden, «Die Verwaltungsrechtsprechung in der Schweiz, Staatsbürger und Staatsgewalt», dans la *Jubiläumsschrift zum hundertjährigen Bestehen des deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit und zum zehnjährigen Bestehen des Bundesverwaltungsgerichtes*, 1963, vol. 1, p. 307 ss., 309 ss):

- jugement de réclamations contre un canton ou une commune ou contre leurs agents en raison d'une responsabilité découlant d'une fonction;
- jugement de réclamations dérivant de l'expropriation ou de mesures analogues;
- jugement de réclamations pécuniaires dérivant de rapports de service fondés sur le droit public.

Dans quelques cantons, on trouve encore quelques autres groupes. Les tribunaux civils du canton du Tessin jouent aujourd'hui encore un grand rôle en tant que juridictions administratives (cf. plus haut). Là où il existe des tribunaux administratifs à compétence générale, ils statuent sur les réclamations susmentionnées, mais pas dans tous les cas. C'est ainsi que selon l'article 4 de la loi du canton de Bâle-Ville les tribunaux civils connaissent des prétentions fondées sur la responsabilité découlant de l'exercice d'une fonction. Ici et là, il existe aussi des organes spéciaux pour statuer sur les réclamations en matière d'expropriations (v. les art. 206 ss de la loi de procédure civile de Bâle-Ville du 8 février 1875 et 231 à 237 de la loi soleuroise d'organisation judiciaire).

Dans ces cas-là, il s'agit toujours de prétentions analogues à celles du droit civil, donc de prétentions pour le jugement desquelles la procédure civile convient.

5. Exercice de la juridiction administrative par les tribunaux pénaux

Pour instaurer un «régime judiciaire», on a voulu, au début du siècle, confier aux tribunaux pénaux une partie du contrôle administratif. En fait, les tribunaux pénaux des cantons — de même que les autorités qui exercent la juridiction pénale fédérale — exercent dans une certaine mesure un contrôle administratif. Ce contrôle s'exerce de la manière suivante (cf. Max Imboden, «Strafgerichtliche Verwaltungskontrolle, Stellung und Aufgabe des Richters im modernen Strafrecht, *Mélanges*, Oscar Adolf Germann, 1959, p. 139):

- des sanctions administratives dépendent dans une certaine mesure d'un jugement pénal;
- dans certains cantons les tribunaux pénaux sont même expressément habilités à prononcer des sanctions de droit administratif (cf. loi du canton de Bâle-Ville du 23 septembre 1872 sur les peines de police, art. 80, 2^e al., et 93, 2^e al.);
- dans de nombreux cas, la loi punit les contraventions aux prescriptions administratives générales;
- certaines ordonnances contiennent une disposition pénale réprimant la désobéissance (notamment selon l'art. 292 du code pénal suisse).

L'efficacité de ces diverses formes du contrôle administratif par le juge pénal dépend de l'étendue de son pouvoir d'examiner le contenu des ordonnances de l'administration. D'une façon générale, les tribunaux cantonaux ont reconnu ce pouvoir dans une large mesure (cf. Cour suprême du canton d'Argovie, arrêt du 11 avril 1947, RSJ, vol. 43, 1947, p. 383 et 384; Cour suprême du canton de Soleure, arrêt du 2 octobre 1953, RSJ, vol. 50, 1954, p. 226 et 227). Cette jurisprudence est contraire à celle du Tribunal fédéral, qui considère que le juge pénal n'a que le pouvoir d'examiner si l'ordonnance qui a été enfreinte a été édictée par l'autorité compétente (cf. ATF 73, IV, 256). Ce fait mis à part, il faut constater que le contrôle administratif exercé par le juge pénal n'est que le succédané insuffisant d'une justice administrative bien développée, car il n'intervient que quand le particulier a commis une contravention.

6. Exercice de la justice dans le cadre administratif

A l'heure actuelle, la plupart des cantons ne connaissent, d'une façon générale, qu'une juridiction administrative dans le cadre de l'administration, avec quelques restrictions en faveur des tribunaux civils et pénaux ou de tribunaux administratifs spéciaux. Mais même dans les cantons qui ont instauré une juridiction administrative générale, quelques domaines importants demeurent réservés à la juridiction exercée dans le cadre administratif. Le jugement à porter

sur ce système est, en principe, le même que celui qu'il faut porter sur l'exercice de la juridiction par des organes de l'administration fédérale. Cela nous permet de renvoyer aux considérations émises plus haut (cf. à ce sujet Hans Huber, *ibid.*, p. 9 ss). Un moyen d'assurer sous une forme institutionnelle l'exercice de la justice dans le cadre administratif consiste à régler avec soin la procédure administrative, tant en ce qui concerne l'autorité de première instance que les autorités de recours. Parmi les cantons qui n'ont pas institué de juridiction administrative, il convient de mentionner ici ceux de Schwyz (loi du 18 juillet 1951) et des Grisons (ord. du 1^{er} décembre 1942). Au nombre des cantons qui ont instauré des tribunaux administratifs, on en rencontre plusieurs qui ont réglé la procédure administrative ou du moins la procédure à suivre devant les organes administratifs compétents: Zurich, «Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen», articles premier et suivants; Bâle-Campagne, «Gesetz über die Organisation der Staats- und Bezirksverwaltung und das Verfahren vor den Verwaltungsbehörden des Kantons und der Bezirke», du 28 avril 1958, articles 52 et suivants; Saint-Gall, «Gesetz über die Organisation und Verwaltung der Gemeinden und Bezirke und das Verfahren vor den Verwaltungsbehörden», du 29 décembre 1947, articles 185 et suivants; Tessin, «Legge sulla procedura per le cause d'amministrazione semplice», Valais, arrêté du 13 juin 1942 concernant la procédure du contentieux de l'administration par devant le Conseil d'Etat et ses départements.

7. Exercice de la juridiction administrative en matière cantonale par le Tribunal fédéral

Suivant l'article 114 *bis*, 4^e alinéa, de la constitution, les cantons ont le droit, sous réserve d'approbation par l'Assemblée fédérale, d'attribuer à la cour administrative fédérale (c'est-à-dire au Tribunal fédéral fonctionnant comme tribunal administratif) la connaissance de différends administratifs en matière cantonale. Cette disposition avait en particulier pour but de mettre à la disposition des petits cantons pour lesquels la création d'un tribunal administratif n'entraînait pas en considération une autorité judiciaire indépendante pour statuer sur les contestations dans lesquelles ils sont parties (cf. message concernant l'approbation de l'art. 71 de la loi uranaise d'organisation judiciaire, du 5 mars 1962, FF 1962, I, 601 ss).

Les cantons n'ont fait qu'un usage très modéré de cette possibilité. Avant l'adoption de l'article 114 *bis*, c'est-à-dire sous l'empire de la loi d'organisation judiciaire de 1893 (art. 52, ch. 2), le canton de Berne avait renvoyé au Tribunal fédéral (avec l'autorisation de l'Assemblée fédérale) les contestations concernant des prestations et des indemnités dérivant du retrait d'une concession de droit d'eau ou du rachat d'une usine hydro-électrique en vertu de la loi bernoise de 1907 sur l'utilisation des forces hydrauliques (AF du 18 décembre 1907, RS 3, 568). Plus tard, un arrêté fédéral du 27 mars 1945 (RS 3, 568) approuva une

attribution générale de compétence prévue dans la loi grisonne de 1944 sur la responsabilité. Enfin, les conseils législatifs, par arrêté fédéral du 16 décembre 1952 (FF 1952, III, 895), admirent une attribution de compétence contenue dans la loi schwyzoise sur la juridiction administrative. Les contestations administratives dans lesquelles le canton est partie étaient ainsi déferées au Tribunal fédéral, à moins qu'il ne s'agisse d'affaires fiscales ou d'expropriation.

S'exprimant sur le sens de l'article 114*bis*, 4^e alinéa, de la constitution, le Conseil fédéral exposait ce qui suit :

La disposition constitutionnelle ne signifie cependant pas que les cantons puissent attribuer au Tribunal fédéral, en tant que juridiction administrative, le jugement de tous leurs différends de droit administratif, sans égard au genre et à l'importance des causes, ni à l'organisation cantonale de la juridiction administrative. S'ils pouvaient le faire il en résulterait une surcharge intolérable pour le Tribunal fédéral. L'article 114*bis* 4^e alinéa, de la constitution ne signifie en particulier pas que le Tribunal fédéral puisse être placé, comme autorité de recours en matière administrative, au-dessus des juridictions administratives cantonales. Cette disposition constitutionnelle a toujours été interprétée restrictivement... (Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'approbation de l'art. 71 de la loi uranaise d'organisation judiciaire, du 5 mars 1962, FF 1962, I, 601 ss, 603).

8. Juridiction administrative en matière cantonale par la voie du recours de droit public au Tribunal fédéral

Nous avons déjà parlé de la fonction complémentaire que le recours de droit public peut exercer dans le cas d'une juridiction administrative incomplète. Il convient de relever ici ce qui suit :

Comme le recours de droit public ne peut être formé que contre des décisions cantonales, il permet de juger surtout des contestations dérivant du droit cantonal. Mais ce n'est pas tout, car il permet d'attaquer aussi des dispositions cantonales prises pour assurer l'application du droit fédéral. En vertu d'une jurisprudence constante, le Tribunal fédéral n'examine cependant l'application du droit cantonal par l'autorité cantonale que pour établir s'il y a arbitraire. De plus, sauf nécessité, il s'en tient à l'interprétation du droit cantonal donnée par l'autorité cantonale. La nouvelle jurisprudence ne fait une exception que pour l'application des droits fondamentaux contenus dans les constitutions cantonales (cf. ATF 90, I, 239; Claude Bonnard, Problèmes relatifs au recours de droit public, rapport présenté à la société suisse des juristes 1961, RSJ, n.s. vol. 80, p. 489 ss; Hans Marti, «Probleme der staatsrechtlichen Beschwerden», rapport présenté à la société suisse des juristes 1961, *ibid.*, p. 120 ss). Le Tribunal fédéral s'impose en outre souvent une grande réserve dans l'examen des faits (cf. Marti, *ibid.*, p. 118 ss). Il en ressort que le recours de droit public, même dans le domaine du droit cantonal, ne comble qu'insuffisamment la lacune résultant de l'absence d'une juridiction administrative.

B. La juridiction administrative à l'étranger

1. La République fédérale d'Allemagne

La constitution (*Grundgesetz*) de la République fédérale d'Allemagne contient à son article 19, 4^e alinéa, une clause générale illimitée en matière de contrôle judiciaire des actes de l'Etat :

⁴ Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen. Soweit eine andere Zuständigkeit nicht begründet ist, ist der ordentliche Rechtsweg gegeben.

La législation ne s'en est pas tenue à cette attribution subsidiaire de compétence au juge ordinaire ; l'article 40 de la «*Verwaltungsgerichtsordnung*» du 21 janvier 1960 prévoit en effet :

¹ Der Verwaltungsrechtsweg ist in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nicht-verfassungsrechtlicher Art gegeben, soweit die Streitigkeiten nicht durch Bundesgesetz einem andern Gericht ausdrücklich zugewiesen sind. Öffentlich-rechtliche Streitigkeiten auf dem Gebiete des Landesrechts können einem andern Gericht auch durch Landesgesetz zugewiesen werden.

² Für vermögensrechtliche Ansprüche aus Aufopferung für das gemeine Wohl und aus öffentlich-rechtlicher Verwahrung sowie für Schadenersatzansprüche aus der Verletzung öffentlich-rechtlicher Pflichten ist der ordentliche Rechtsweg gegeben. Die besonderen Vorschriften des Beamtenrechtes bleiben unberührt.

Cette réglementation réalise une large protection juridique par des tribunaux indépendants, surtout par des tribunaux administratifs spéciaux. Il fallut bien un certain temps jusqu'à ce que le système de protection juridique en matière administrative fonctionnât et que la juridiction administrative et l'administration trouvaient un *modus vivendi* excluant que l'administration ne devienne «*asthmatique*» — comme le craignait Robert Nebinger — c'est-à-dire ne soit mise sous latutelle du juge (cf. Karl Hermann Ule, «*Verwaltungsprozessrecht*», 3^e édition, 1963, p. 8 ss).

En principe, les tribunaux administratifs ne peuvent revoir les actes de l'administration que du seul point de vue de la légalité ; ils ne peuvent pas examiner s'ils sont appropriés aux circonstances (cf. art. 40, 42, 43 et 113 de la «*Verwaltungsgerichtsordnung*»). Les décisions prises en vertu du pouvoir d'appréciation ne peuvent être attaquées que pour abus ou excès de ce pouvoir ; cela ressort de l'article 114 de la «*Verwaltungsgerichtsordnung*» ainsi conçu :

Soweit die Verwaltungsbehörde ermächtigt ist, nach ihrem Ermessen zu handeln, prüft das Gericht auch, ob der Verwaltungsakt oder die Ablehnung oder Unterlassung des Verwaltungsakts rechtswidrig ist, weil die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten sind oder von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht ist.

Cette disposition correspond dans ses grandes lignes à l'article 103, lettre *a*, de notre projet.

En pratique, la délimitation de la compétence entre l'administration et les tribunaux administratif a créé deux difficultés :

D'une part, on s'est demandé si et dans quelle mesure un pouvoir d'appréciation peut découler de «notions juridiques indéterminées», c'est-à-dire si et dans quelle mesure l'application de telles notions par les autorités administratives est soustraite au contrôle des tribunaux administratifs. Nous reviendrons sur cette question dans les observations consacrées à l'article 100, lettre *i*.

D'autre part, la doctrine et la jurisprudence s'étaient préoccupées en Allemagne, en France, en Italie et dans d'autres pays de savoir si certaines catégories d'actes administratifs devaient, en raison de leur nature particulière, être soustraits au contrôle des tribunaux administratifs. Les tribunaux administratifs allemands décidèrent par exemple que les actes de grâce ne pouvaient leur être déférés (cf. arrêt du «Bundesverwaltungsgericht», du 8 mars 1962, dans «Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts» — BVerwGE —, vol. 14, p. 73 ss). Ils n'ont pas encore jugé si les «actes gouvernementaux» peuvent ou non être attaqués devant les tribunaux administratifs (cf. arrêt du «Bundesverwaltungsgericht», du 26 mars 1955, BVerwGE vol. 2, p. 36 ss, qui laisse la question indécise), les «actes gouvernementaux» étant les décisions qui relèvent de l'activité gouvernementale proprement dite, soit les décisions de gouvernement sur des «questions politiques» (cf. Helmut Rumpf, «Regierungsakte im Rechtsstaat», 1955, p. 28). Les avis sont partagés en doctrine. En revanche, les tribunaux administratifs ont déclaré que les décisions constatant le résultat d'examens et les décisions analogues peuvent être attaquées, le contrôle du juge étant toutefois limité (cf. notamment l'arrêt du «Bundesverwaltungsgericht» du 24 avril 1959, BVerwGE vol. 8, p. 272 ss); ils ont également admis que les refus de naturalisation peuvent être attaqués (cf. arrêt du «Bundesverwaltungsgericht», du 24 avril 1959, BVerwGE vol. 7, p. 237 ss; cf. Erich Eyermann-Ludwig Fröhler, «Verwaltungsgerichtsordnung», 1960, n. 11 ad art. 42).

Dans la République fédérale d'Allemagne, la juridiction administrative comprend en principe trois degrés: les intéressés peuvent recourir au tribunal administratif supérieur («Oberverwaltungsgericht») — sauf certaines exceptions — contre les décisions finales et certaines décisions incidentes des tribunaux administratifs (il y a un tribunal administratif supérieur par «land», la Basse-Saxe et le Schleswig-Holstein en ayant un en commun; art. 124 de la «Verwaltungsgerichtsordnung»). Le recours peut porter sur l'état de fait et sur les questions de droit (art. 128). L'arrêt du tribunal administratif supérieur peut être déféré — sauf certaines exceptions — au «Bundesverwaltungsgericht» lorsque la question de droit a une importance de principe ou que la décision attaquée, contraire à un arrêt du «Bundesverwaltungsgericht», est fondée sur cette divergence ou encore que le recourant invoque un vice de procédure sur lequel repose peut-être la décision attaquée (art. 132 et 133). Ce moyen de droit (revision) ne peut être exercé que pour violation du droit fédéral (alors que la violation du droit des *länder* peut aussi être invoquée devant les tribunaux administratifs inférieurs).

2. Autriche

L'Autriche connaît, elle aussi, une juridiction administrative étendue. Les principes en sont ancrés dans la constitution:

Art. 129

Zur Sicherung der Gesetzmässigkeit der gesamten öffentlichen Verwaltung ist der Verwaltungsgerichtshof in Wien berufen.

Art. 130

¹ Der Verwaltungsgerichtshof erkennt über Beschwerden, womit Rechtswidrigkeit von Bescheiden der Verwaltungsbehörden oder Verletzung der Entscheidungspflicht der Verwaltungsbehörden behauptet wird.

² Rechtswidrigkeit liegt nicht vor, soweit die Gesetzgebung von einer bindenden Regelung des Verhaltens der Verwaltungsbehörde absieht und die Bestimmung dieses Verhaltens der Behörde selbst überlässt, die Behörde aber von diesem freien Ermessen im Sinne des Gesetzes Gebrauch gemacht hat.

Art. 133

Ausgeschlossen von der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofs sind:

1. Die Angelegenheiten, die zur Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs gehören;
2. Die Disziplinarangelegenheiten der Angestellten des Bundes, der Länder, der Bezirke und der Gemeinden;
3. Die Angelegenheiten des Patentwesens;
4. Die Angelegenheiten, über die in oberster Instanz die Entscheidung einer Kollegialbehörde zusteht, wenn nach dem die Einrichtung dieser Behörde regelnden Bundes- oder Landesgesetz unter den Mitgliedern sich wenigstens ein Richter befindet, auch die übrigen Mitglieder in Ausübung dieses Amtes an keine Weisungen gebunden sind, die Bescheide der Behörde nicht der Aufhebung oder Abänderung im Verwaltungsweg unterliegen und nicht, ungeachtet des Zutreffens dieser Bedingungen, die Anrufung des Verwaltungsgerichtshofes ausdrücklich für zulässig erklärt ist.

La constitution règle également la qualité pour recourir, ainsi que les principes concernant l'organisation de la cour administrative; cette organisation et la procédure furent ensuite réglées dans la « Verwaltungsgerichtshofgesetz » de 1952.

La délimitation de la compétence entre la cour administrative et l'administration a causé moins de difficultés qu'en Allemagne, car l'article 130 de la constitution énonce de façon précise les attributions de la cour administrative. Le recours à la cour administrative ne peut être exercé que pour illégalité; lorsque l'autorité administrative dispose d'un pouvoir d'appréciation, la cour ne peut examiner la décision attaquée que sous l'angle de l'abus ou de l'excès de ce pouvoir (cf. Kurt Ringhofer, « Der Verwaltungsgerichtshof », 1955, p. 123). L'article 130, 2^e alinéa, mérite d'être signalé; il rend en effet superflue toute distinction entre l'appréciation et les notions juridiques indéterminées. Aussi la cour administrative a-t-elle reconnu à l'autorité administrative une certaine liberté d'action pour interpréter les notions juridiques indéterminées; elle ne peut, dans ces limites, substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative (« Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofes, » NF. n° 544 A).

A part l'énumération contenue à l'article 133 de la constitution, la cour administrative ne paraît pas admettre qu'elle puisse revoir certains actes de souveraineté en raison de leur nature particulière; elle n'a soustrait à la juridiction administrative que le rejet de recours en grâce (cf. «Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofes», NF. n° 1052 A). Il y a lieu de remarquer ce qui suit à propos des exceptions de l'article 133 de la constitution: En droit autrichien, les affaires disciplinaires sont en règle générale liquidées définitivement par des commissions disciplinaires; en matière de brevets, certaines décisions peuvent être déferées à une cour des brevets («Patentgerichtshof»). Enfin, certaines autorités collégiales sont organisées comme des tribunaux, notamment les «Landesagrarsenate» et le «Oberster Agrarsenat», les commissions en matière de loyers, l'«Hauptwahlbehörde», etc. (cf. Kurt Ringhofer, *ibid.*, p. 148 ss).

Le recours n'est recevable que contre les décisions administratives prises en dernière instance (art. 131 de la constitution). Il n'y a pas de tribunaux administratifs généraux inférieurs à la cour administrative; l'administré ne dispose que des voies de droit au sein de l'administration. Celles-ci sont régies par l'«Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz» de 1950. Le principal moyen de droit est la «Berufung» qui permet d'invoquer l'illégalité de la décision attaquée et en outre qu'elle n'est pas appropriée aux circonstances (cf. Ludwig Adamovich, *Handbuch des österreichischen Verwaltungsrecht*, vol. I, 5^e éd., 1954, p. 19). C'est un moyen de droit au sens propre du terme, c'est-à-dire que l'autorité saisie doit statuer.

3. France

La France possède une longue tradition — devenue célèbre — de justice administrative. Elle est caractérisée par le fait que la protection juridique des administrés a été développée sur des points importants par la pratique et non par le législateur.

L'autorité française classique chargée de la juridiction administrative est le Conseil d'Etat. Ses fonctions actuelles remontent pour l'essentiel à la législation de Napoléon Bonaparte. Du point de vue de la séparation des pouvoirs, ce n'est pas un véritable tribunal puisqu'il est attaché au gouvernement. Le président en est d'office le président du Conseil des ministres; en fait, les fonctions présidentielles sont exercées par le vice-président. Le Conseil d'Etat a des tâches législatives, administratives et juridictionnelles. En assemblée générale, il examine les projets de loi et un grand nombre de projets d'ordonnances et propose des améliorations. Il rédige des avis de droit sur des questions administratives spéciales (en quatre sections) et enfin, par sa cinquième section (contentieux) sensiblement plus nombreuse, il est aussi un tribunal administratif. Aujourd'hui, grâce à la qualité de sa jurisprudence, cette section peut s'enorgueillir de jouir de l'autorité et de l'indépendance d'un véritable tribunal et elle n'hésite pas à s'opposer au gouvernement avec toute la netteté voulue (cf. le célèbre arrêt dans la cause Canal et consorts, du 19 octobre 1962; cf. Frédéric

S. Burin, «Machtausübung und Rechtsstaatlichkeit in der V. französischen Republik», dans *Politische Vierteljahresschrift*, 1964, p. 390 ss; pour l'histoire, l'organisation et les fonctions du Conseil d'Etat en général; cf. Maxime Letourneur et Jean Méric, *Conseil d'Etat et juridictions administratives*, 1955).

Jusqu'en 1953, le Conseil d'Etat était le seul tribunal administratif dans la France métropolitaine — à côté de quelques tribunaux administratifs spéciaux — statuant en première et dernière instance sur les recours dirigés contre des décisions administratives. Le décret 53-934 du 30 septembre 1953 modifia foncièrement l'organisation de la juridiction administrative française, car le Conseil d'Etat ne suffisait plus à la tâche. Aujourd'hui, la juridiction administrative française est organisée comme suit :

Dans la France métropolitaine, 24 tribunaux administratifs jugent les recours administratifs en première instance (art. 2, 1^{er} al., du décret 53-934). L'appel au Conseil d'Etat — qui statue définitivement — est recevable contre les jugements de ces tribunaux administratifs (cf. Christian Desforges, *La compétence juridictionnelle du Conseil d'Etat et des tribunaux administratifs*, 1961, p. 39 ss). Le recours en cassation est toujours recevable contre les décisions définitives des tribunaux administratifs spéciaux (tels que la cour des comptes, le conseil supérieur de l'éducation nationale, la commission de contrôle des banques, etc.); toutefois, contrairement au recours de première instance pour excès de pouvoir (cf. ci-dessous), il ne permet d'alléguer que des questions de droit, à l'exclusion de toute question de fait, même le détournement de pouvoir (cf. Denis Jacquemart, *Le Conseil d'Etat, Juge de cassation*, 1957, p. 182 ss). Enfin le Conseil d'Etat a conservé un domaine limité dans lequel il statue en instance unique: par exemple sur les recours contre des décrets et des actes de l'administration dont la portée dépasse la compétence d'un tribunal administratif, ainsi que sur les litiges concernant les services publics, etc. (art. 2 du décret 53-1169 du 28 novembre 1953).

Le motif de recours principal devant les tribunaux administratifs de première instance est l'excès de pouvoir. Il permet d'invoquer l'incompétence, les vices de forme, la violation de règles juridiques ou de principes généraux du droit et le détournement de pouvoir (cf. Letourneur-Méric, *Conseil d'Etat et juridiction administrative*, 1955, p. 102 ss). Les questions d'appréciation ne peuvent donc pas être portées devant les tribunaux administratifs s'il n'est pas possible d'invoquer un excès ou un abus du pouvoir d'appréciation dans le sens du détournement de pouvoir. Remarquons encore qu'en droit français le Conseil d'Etat ne peut pas contester les lois.

En principe, tous les actes de l'administration peuvent être attaqués. Contrairement aux droits allemand et autrichien, les décrets peuvent également être attaqués dans certaines limites par la voie du recours de droit administratif, à côté des actes de l'administration proprement dits (cf. M. Waline, *Droit administratif*, 8^e éd., 1959, p. 466). Sont en revanche soustraits à la juridiction

administrative les «actes de gouvernement», c'est-à-dire certains actes de guerre et diplomatiques, les décisions concernant les rapports du gouvernement avec la représentation populaire, certains actes en rapport avec les relations internationales de la France (cf. Helmut Rumpf, *ibid.*, p. 40/41), ainsi que les actes d'application «non détachables» de traités et arrangements internationaux (cf. arrêt du Conseil d'Etat en la cause Villa, *Revue de droit public*, 1957, p. 123).

Enfin, le recours administratif ou recours hiérarchique est toujours ouvert à côté du recours de droit administratif; ce moyen permet d'alléguer que la décision n'est pas appropriée aux circonstances. En revanche, l'autorité de recours n'est pas tenue d'entrer en matière. L'administré a le choix entre le recours administratif et le recours de droit administratif; toutefois, la loi prescrit souvent que le recours administratif doit d'abord être exercé (cf. M. Waline, *ibid.*, p. 170 ss).

Le système du Conseil d'Etat français a été repris, avec plus ou moins de modifications, par divers pays, tels que les Pays-Bas, la Belgique, le Luxembourg et divers Etats africains précédemment soumis à la France (cf. Maxime Letourneur, «Die Staatsräte», Conseils d'Etat, «als Organe der Verwaltungsrechtssprechung», dans *Staatsbürger und Staatsgewalt, Jubiläumsschrift zum hundertjährigen Bestehen der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit und zum zehnjährigen Bestehen des Bundesverwaltungsgerichts*, vol. I, 1963, p. 360 ss).

4. Italie

L'Italie a également une juridiction administrative développée. Comme en France, le «Consiglio di Stato» est le tribunal administratif central; toutefois, la jurisprudence administrative est plus réglementée en Italie qu'en France.

Comme en Autriche, la constitution elle-même (Costituzione della Repubblica italiana, du 22 décembre 1947) contient une clause générale sur la juridiction administrative (art. 113):

¹ Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa.

² Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.

En règle générale, le «Consiglio di Stato», attaché à la Présidence du conseil (avec trois sections sur six), est le seul tribunal administratif. L'article 100, 1^{er} alinéa, de la constitution dispose ce qui suit:

¹ Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione.

Le «Consiglio di Stato» a ainsi une double fonction, comme le Conseil d'Etat français: organe consultatif en matière législative et administrative et tribunal administratif. Il y a en outre dans les provinces les «Giunte provinciali amministrative in sede giurisdizionale», soit des tribunaux administratifs de

première instance ayant des pouvoirs limités, énumérés dans le «Testo unico» du 26 juin 1924, n° 1058, articles 1^{er} et 4^e. Des tribunaux administratifs régionaux spéciaux ont été institués dans les régions autonomes; certains sont au même niveau que le «Consiglio di Stato» (p. ex. le «Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana»), alors que d'autres lui sont subordonnés comme tribunaux de première instance (p. ex. la «Giunta giurisdizionale amministrativa della Valle d'Aosta»). Il faut mentionner enfin quelques tribunaux administratifs spéciaux, tels que la «Corte dei Conti».

Le recours de droit administratif prévu par la constitution ne permet d'invoquer que l'incompétence, l'illégalité ou l'«eccesso», soit le «sviamento di potere», ce qui équivaut à l'excès de pouvoir du droit français. Le fait que la décision attaquée ne serait pas appropriée aux circonstances ne peut être invoqué que si une loi prévoit spécialement ce grief (énumération à l'art. 27 du «Testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato», du 26 juin 1924, n° 1054; cf. Giovanni Salemi, «La giustizia amministrativa», 4^e éd., 1954, p. 159 ss).

Le recours de droit administratif permet d'attaquer également des «regolamenti amministrativi» lorsque — exceptionnellement — leur entrée en vigueur peut léser les intérêts légitimes des administrés (cf. Giovanni Salemi, *ibid.*, p. 164). D'autre part, comme le prévoit le «Testo unico sul Consiglio di Stato», les «atti emanati dal governo nell'esercizio del potere politico» (art. 31), appelés aussi «atti politici», sont soustraits à la juridiction administrative.

Les «ricorsi amministrativi» ont en droit italien une toute autre importance qu'en droit français. Ce sont des recours ordinaires; l'autorité saisie doit entrer en matière (cf. Guido Landi — Giuseppe Potenza, *Manuale di diritto amministrativo*, 1960, p. 589 ss). Parmi les divers «ricorsi amministrativi», les plus importants sont les «ricorsi gerarchici». Conformément à l'article 34 du «Testo unico sul Consiglio di Stato», le recours au «Consiglio di Stato» ne peut en règle générale avoir lieu qu'une fois épuisés les moyens de recours au sein de l'administration. A côté du recours de droit administratif un recours extraordinaire au Président de la République est recevable contre les décisions prises en dernière instance administrative (cf. Guido Landi — Giuseppe Potenza, *ibid.*, p. 614 ss; «Testo unico sul Consiglio di Stato», art. 34).

Mentionnons encore deux particularités du droit italien: Le recours de droit administratif n'est ouvert qu'à l'administré qui invoque la violation d'un «interesse legittimo». En revanche, celui qui invoque la violation d'un «interesse soggettivo» doit s'adresser aux tribunaux ordinaires. Il est sans importance que le droit prétendument violé soit de droit privé ou de droit public (cf. Guido Landi — Giuseppe Potenza, *ibid.*, p. 557). Enfin, la décision du «Consiglio di Stato» peut être déférée par un «ricorso di cassazione» aux «Sezioni unite della Corte di cassazione» pour violation des règles de compétence, notamment pour atteinte au pouvoir législatif ou administratif (art. 48 du «Testo unico sul Consiglio di Stato»).

V. GENÈSE DU PROJET

Déjà peu après l'adoption sans discussion par le parlement des articles 97 et suivants OJ (*Bull. stén.* CE 1943, p. 128 ss, CN 1943, p. 102) et après leur entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1945, on leur reprocha de se borner à maintenir le *statu quo*. Ce reproche s'exprima d'abord dans les rapports Imboden et Zwahlen sur le fonctionnement de la justice administrative en droit fédéral et dans les cantons, présentés à l'assemblée annuelle de 1947 de la société suisse des juristes (Actes 1947: RDS vol. 66, p. 4a ss, 96a ss), puis plus clairement encore dans les rapports Panchaud et Nef, présentés à l'assemblée de 1950, sur les garanties de la constitutionnalité et de la légalité en droit fédéral (Actes 1950: RDS vol. 69, p. 1a ss, 133a ss); l'assemblée de 1950 accepta sans opposition une résolution dont le chiffre 3 était ainsi conçu: «d'étendre dans une large mesure la possibilité de recourir contre les actes de l'administration fédérale à une juridiction composée de magistrats indépendants et d'améliorer les voies de recours au sein de l'administration» (p. 443a). Cette résolution fut le point de départ des travaux de revision. Les requêtes de la fédération suisse des avocats, de 1950, ainsi que de l'association pour l'Etat de droit et de la fédération suisse du personnel des services publics de 1951 avaient le même but. Au parlement, les interpellations Obrecht (1950) et Schmid-Zurich (1951) demandaient au Conseil fédéral des renseignements sur ses intentions. Le chef du département de justice et police répondit en 1951 que le Conseil fédéral était prêt à entamer sans retard les travaux préparatoires pour l'extension de la juridiction administrative, cette extension étant réalisable sans revision de la constitution, contrairement à la création d'une juridiction constitutionnelle, et il renseigna sur les démarches entreprises en 1950 déjà. Celles-ci consistaient d'une part à demander aux départements d'examiner les possibilités d'extension de la juridiction administrative dans leurs domaines respectifs et de faire rapport à bref délai au département de justice et police; le département avait d'autre part demandé aux professeurs Max Imboden et Marcel Bridel des consultations sur l'extension de la juridiction administrative fédérale, ainsi que sur l'organisation du système de l'administrateur-juge et sur la procédure à suivre. Ces rapports et consultations ayant été déposés en 1951, le professeur Max Imboden fut chargé de rédiger des avant-projets conformes à ses propositions, soit un avant-projet de revision des articles 97 et suivants OJ sur la juridiction administrative du Tribunal fédéral et un avant-projet de loi sur la procédure administrative qui codifierait la procédure contentieuse (recours administratif) et la procédure non contentieuse (procédure administrative de première instance).

L'avant-projet concernant la procédure administrative fut déposé en 1952 déjà. Le département de justice et police s'en occupa en premier lieu et, après plusieurs remaniements, il devint le projet de loi sur la procédure administrative que nous vous soumettons avec un message séparé. Ce n'est qu'en 1956 que fut déposé l'avant-projet de revision des articles 97 et suivants OJ, qui dès lors fut élaboré conjointement avec l'avant-projet de loi sur la procédure administra-

tive. Les questions écrites Grendelmeier de 1953 et 1956, auxquelles il fut répondu en 1954 et en 1956, ainsi que la motion Glasson déposée en 1956 et adoptée en 1957, demandèrent d'accélérer les travaux préparatoires. M. Glasson rappela sa motion dans deux questions écrites de 1961 et 1962 et M. Grendelmeier renouvela ses questions écrites en 1958, 1960 et 1963.

L'avant-projet de 1956 faisait une énumération aussi exhaustive que possible des matières susceptibles d'être soumises à la juridiction administrative du Tribunal fédéral, au moyen de clauses générales partielles, comparables à celles que les articles 97 et 98 OJ contiennent déjà pour les contributions et les cautionnements de droit public. Il continuait en cela le système en vigueur. Le département de justice et police donna aux autres départements et au Tribunal fédéral l'occasion de se prononcer d'abord par écrit sur l'avant-projet de 1956. Leurs observations incitèrent le professeur Imboden à modifier quelque peu son avant-projet; il déposa l'avant-projet remanié en 1957. Cet avant-projet de 1956/1957 fut mis au net en 1958 et 1959 au cours de trois conférences, réunissant des représentants de l'administration fédérale et du Tribunal fédéral sous la présidence du chef du département de justice et police et en présence du professeur Max Imboden. En 1960 et 1961, une entente put intervenir sur les questions encore en suspens. De ces délibérations ardues sortit l'avant-projet de 1962. Le département de justice et police le communiqua pour observations la même année au Tribunal fédéral, aux gouvernements cantonaux, aux associations de juristes (société suisse des juristes, fédération suisse des avocats et association pour l'Etat de droit) et, à sa demande, au directoire de l'union suisse du commerce et de l'industrie. Les gouvernements des cantons de Schwyz, Appenzell-Rhodes Intérieures, Thurgovie, Tessin et Valais ne répondirent pas. L'examen des observations reçues démontra que l'avant-projet de 1962 n'était pas accueilli sans réserves, surtout de la part des associations. En particulier l'énumération des matières soumises à la juridiction administrative provoqua quelque déception; on lui reprochait d'être trop modeste quant au fond et trop compliquée quant à la forme.

C'est pourquoi le département de justice et police décida en 1963 de soumettre encore l'avant-projet de 1962 à une commission d'experts indépendants de l'administration. Présidée par le professeur Max Imboden, elle était composée de: MM. Theodor Abrecht, juge fédéral, Oskar Bosshardt, président du Tribunal administratif (Zurich), Max Brand, avocat (Berne), Marcel Bridel, professeur (Lausanne), André Grisel, juge fédéral, René Helg, conseiller d'Etat (Genève), Paul Reichlin, juge fédéral, alors chancelier d'Etat, et Léo Schurmann, conseiller national et juge d'appel (Soleure). La commission examina l'avant-projet en six séances auxquelles assistèrent des représentants de la division de la justice. Elle envisagea trois possibilités de résoudre la question controversée et particulièrement difficile de l'énumération des attributions du Tribunal fédéral en tant que juridiction de recours:

Premièrement, extension et simplification de l'énumération traditionnelle, en partant de l'avant-projet de 1962;

deuxièmement, abandon de toute énumération positive en faveur d'une clause dite générale (comme dans les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne et les Etats voisins), assortie d'une énumération négative des matières non susceptibles d'être soumises à la juridiction administrative du Tribunal fédéral, conformément au IV^e avant-projet Fleiner de 1919, qui fut rejeté tant par le Tribunal fédéral, le Conseil fédéral et l'administration fédérale que finalement par l'Assemblée fédérale (cf. FF 1925, II, 196 ss, 203 ss; *Bull. stén.* CE 1926, p. 1 ss, CN 1927, p. 255 ss) et ne fut pas repris en 1943 (FF 1943, 101 ss, 147 ss; *Bull. stén.* CE 1943, p. 91 ss, 128; CN 1943, p. 75 ss, 102);

ou troisièmement, clause générale assortie de deux voies de recours, le recourant pouvant déférer une décision alternativement au Tribunal fédéral pour illégalité et au Conseil fédéral pour inopportunité (cf. Eggenschwiler, RDS vol. 81, 1962, I, p. 477 ss; Bridel, Droit et opportunité dans la procédure du contentieux administratif, dans *Recueil de travaux de la Faculté de droit de Lausanne*, 1958, p. 121 ss; Grisel, L'extension de la juridiction administrative, RSJ, vol. 53, 1957, p. 38; rapport Nef, RDS, vol. 69, 1950, p. 328 a; ATF 88, I, 307; 87, I, 423; 85, I, 174).

La majorité des membres de la commission d'experts donnèrent la préférence à la deuxième possibilité — clause générale avec énumération négative — considérée comme la plus adéquate et la plus simple. L'avant-projet 1965, qui repose sur cette conception et correspond à notre projet sauf sur un point, diffère encore à d'autres égards de l'avant-projet de 1962; nous y reviendrons au chapitre VI. La commission d'experts n'a pas retenu ou n'a retenu que partiellement les suggestions suivantes, émanant de ses membres ou de l'extérieur:

- a. Recours extraordinaire au Tribunal fédéral contre des décisions définitives prises en dernière instance par le Conseil fédéral et d'autres autorités fédérales, pour violation du droit fédéral notamment de la constitution;
- b. Réorganisation de la juridiction administrative de dernière instance qui serait centralisée

soit dans les mains du Tribunal fédéral des assurances, promu Tribunal administratif fédéral et absorbant la chambre de droit administratif du Tribunal fédéral, comme le propose un postulat Muheim du 23 septembre 1964;

soit dans les mains d'un Tribunal administratif fédéral absorbant la chambre de droit administratif du Tribunal fédéral et laissant subsister le Tribunal fédéral des assurances;

soit encore dans les mains du Tribunal fédéral, le Tribunal fédéral des assurances devenant la chambre des assurances sociales du Tribunal fédéral;

les commissions fédérales de recours seraient dissoutes dans chacune de ces variantes ou du moins leurs décisions cesseraient d'être définitives et

- pourraient être attaquées par la voie du recours de droit administratif, les commissions fédérales de recours étant alors subordonnées au Tribunal fédéral;
- c. Unification de l'organisation des commissions fédérales de recours et de la procédure à suivre devant elles, ces commissions subsistant éventuellement comme tribunaux administratifs spéciaux de première instance (lettre *b in fine*);
 - d. Recours disciplinaire au Tribunal fédéral contre toutes les peines disciplinaires d'une certaine gravité, infligées à des agents de la Confédération, fonctionnaires ou non, comme l'a demandé l'union fédérative du personnel des administrations et des entreprises publiques dans une requête du 9 décembre 1959;
 - e. Transformation des commissions disciplinaires purement consultatives (art. 4 de l'ordonnance du 4 octobre 1930, RS I, 737) en tribunaux disciplinaires indépendants statuant en première instance et en instance unique pour les peines disciplinaires les plus légères, le recours aux autorités administratives étant supprimé, comme le demande aussi l'union fédérative;
 - f. Recours au Tribunal fédéral contre les décisions non disciplinaires mais particulièrement graves, notamment la résiliation des rapports de service pour justes motifs et la non-réélection en vertu des articles 55 et 57 de la loi sur le statut des fonctionnaires, comme l'a demandé la fédération des syndicats chrétiens du personnel de la Confédération, des administrations publiques et des entreprises suisses de transport dans une lettre du 4 février 1964; d'ailleurs, les propositions de cette fédération correspondent à ce qui a été dit sous lettre *d*.

La commission d'experts a retenu partiellement les solutions mentionnées sous lettres *b* et *d* en prévoyant dans l'avant-projet de 1965 le recours au Tribunal fédéral contre les décisions — actuellement définitives — des quatre commissions fédérales de recours les plus importantes, la dissolution de deux commissions de recours statuant actuellement à titre définitif et le recours disciplinaire au Tribunal fédéral contre les peines disciplinaires graves infligées à des fonctionnaires au sens de l'article premier de la loi sur le statut des fonctionnaires. Elle a rejeté pour le surplus les solutions visées aux lettres *b* et *d* ci-dessus qui lui ont paru, comme d'ailleurs celles que mentionnent les lettres *e* et *f*, problématiques et constituer des atteintes si profondes à l'organisation judiciaire fédérale ou au statut des fonctionnaires fédéraux qu'elles déborderaient le cadre d'une révision des articles 97 et suivants OJ. La commission d'experts a jugé intéressantes en soi les solutions mentionnées sous lettres *a* et *c*; si elle ne les a néanmoins pas retenues, c'est parce qu'à son avis la proposition *a* devrait être examinée au cas où la juridiction constitutionnelle fédérale serait introduite après révision de l'article 113, 1^{er} alinéa, chiffre 3, de la constitution, tandis que la proposition *c* serait superflue eu égard à l'article 1^{er}, 2^e alinéa, lettre *d*, et à l'article 2, lettre *b*, chiffre 2, du projet de loi sur la procédure administrative

qui prévoit que les dispositions de cette loi relatives à la procédure de recours à l'intérieur de l'administration seraient applicables à la procédure devant les commissions fédérales de recours. D'une façon générale, elle évita de surcharger ou de retarder l'avant-projet de 1962, dont la refonte constituait de toute façon un travail délicat et de longue haleine.

Son travail exigea néanmoins beaucoup de temps. De nouvelles enquêtes au sein de l'administration furent nécessaires, la documentation antérieure, fondée sur une conception différente, étant partiellement inutilisable. Lorsque les commissions parlementaires chargées d'élucider l'affaire du Mirage imposèrent au Conseil fédéral, par motion du 7 octobre 1964, l'obligation de soumettre aux chambres, dans le délai d'une année, un projet de loi sur l'extension de la juridiction administrative fédérale (*Bull. stén. CN* 1964, p. 491; *CE* 1964, p. 242; *FF* 1964, II, 369), la commission d'experts était en plein travail. A cause de cette motion impérative le département de justice et police n'eut malheureusement plus la possibilité de soumettre l'avant-projet définitif de 1965, pour observations, au Tribunal fédéral, au Tribunal fédéral des assurances, aux gouvernements cantonaux, aux associations de juristes et — en ce qui concerne la juridiction disciplinaire — à la commission paritaire pour les affaires de personnel, quand bien même une telle consultation eût été dans l'intérêt même de la nouvelle loi.

VI. CARACTÉRISTIQUES DU PROJET

Notre projet apporte par rapport aux articles 97 et suivants OJ et à l'avant-projet de 1962 les innovations matérielles suivantes:

- a. Au chapitre premier, articles 97 et 98, clause générale en faveur de la juridiction administrative contre toutes les décisions possibles de toutes les autorités possibles, y compris les décisions des commissions fédérales de recours (art. 98, lettre *d*), assortie d'énumérations négatives selon le domaine juridique et l'objet de la décision attaquée aux articles 99 et 100 et selon d'autres critères à l'article 101;
- b. Centralisation de la juridiction administrative dans les mains du Tribunal fédéral, le recours de droit administratif étant aussi recevable contre les décisions des commissions de recours (art. 98, lettre *d*), toutefois sous réserve des articles 101, lettres *c* et *d*, et 104, 2^e alinéa, et deux commissions de recours étant supprimées (chap. III/1 et 2);
- c. Introduction du grief de l'inopportunité pour les recours de droit administratif dirigés contre la fixation de contributions par des autorités fédérales non judiciaires (art. 103, lettre *c*);
- d. Assouplissement des conditions de forme pour le recours de droit administratif (art. 107, 3^e al.);

- e. Clause générale en faveur de l'action de droit administratif également en matière de réclamations non pécuniaires et extension de la clause générale aux réclamations découlant de l'octroi ou du remboursement de subventions à l'article 111, préambule et 1^{er} alinéa, lettre e;
- f. Application de la loi de procédure civile fédérale aux actions de droit administratif (art. 115);
- g. Extension de la juridiction du Tribunal fédéral en matière disciplinaire (art. 117, 1^{er} al.);
- h. Renonciation à adapter les dispositions divergentes du droit administratif spécial (IV^e partie).

Ainsi que nous l'avons signalé en passant au chapitre V, nous n'avons pas suivi sur un point essentiel les recommandations de la commission d'experts. Elle avait en effet recommandé d'insérer la disposition suivante entre les articles 101 et 102:

¹ Le Conseil fédéral transmet au Tribunal fédéral les recours qui lui ressortissent, mais soulèvent surtout des questions de droit.

² Si le recourant invoque l'inopportunité de la décision attaquée, le Conseil fédéral statue sur ce grief.

³ L'article 96 est applicable par analogie.

En vertu de cette disposition, le Conseil fédéral devrait renvoyer d'office au Tribunal fédéral les recours soulevant surtout des questions de droit lorsqu'ils concernent une matière pour laquelle le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est exclu en vertu des articles 99 à 101, le recours au Conseil fédéral étant recevable. Ce renvoi insolite d'une affaire par une autorité compétente à une autre autorité compétente (qu'il ne faut pas confondre avec le renvoi par une autorité incompétente à une autorité compétente selon les articles 106 du projet et 96 OJ) serait un succédané de la double voie de recours rejetée par la majorité de la commission et ayant les mêmes inconvénients, c'est-à-dire, pour reprendre les termes d'un membre de la commission d'experts: «prolongation inévitable des procédures, notamment à la suite des nombreux échanges de vues; distinction difficile entre l'opportunité et le droit; utilité pratique réduite, le Conseil fédéral se bornant en fait à redresser l'abus ou l'excès de pouvoir, de sorte qu'il exerce le même contrôle de l'opportunité que le Tribunal fédéral qui assimile l'abus ou l'excès de pouvoir à la violation du droit». Le précédent que constitue un renvoi analogue à l'article 105 de la constitution de 1848 (art. 47, 1^{er} al., OJ de 1849) ne dissipe pas nos hésitations. Ces dispositions permettraient bien à l'Assemblée fédérale de renvoyer au Tribunal fédéral des recours de droit public qu'elle tranchait alors en dernière instance et le Conseil fédéral en première instance (art. 74, ch. 15, et 90, ch. 2, Cst. de 1848), mais ce renvoi demeura lettre morte, l'Assemblée fédérale n'en ayant fait usage qu'une seule fois (Burckhardt, *Kommentar*, 3^e éd., 1933, p. 772 en haut).

Les innovations mentionnées aux lettres a à e et g entraîneront sans doute un surcroît de travail pour la chambre de droit administratif du Tribunal fédéral; nous renonçons néanmoins à vous proposer aujourd'hui déjà d'augmenter

le nombre des juges fédéraux — actuellement 26 — dans les limites ou au-delà des limites de l'article premier, 1^{er} alinéa, OJ. Ce serait encore trop tôt; le moment viendra lorsqu'on pourra se rendre compte de ce surcroît de travail après l'entrée en vigueur des innovations proposées. Actuellement on ne saurait estimer même approximativement la surcharge que la nouvelle loi imposerait au Tribunal fédéral. Nous nous bornons à dire que si ces innovations avaient déjà été en vigueur en 1964, des 96 recours tranchés par le Conseil fédéral, le Tribunal fédéral aurait dû en juger vraisemblablement 16 (1963: 26, 1962: 24); 20 des 69 décisions rendues par les commissions fédérales de recours mentionnées sous lettre *b* ci-dessus auraient pu être déferées au Tribunal fédéral par la voie du recours de droit administratif.

On peut cependant s'attendre à ce que le Tribunal fédéral soit quelque peu déchargé grâce à la codification de la procédure administrative, ce qui lui permettra de faire plus facilement face à sa tâche, ainsi que nous l'exposons au chapitre III de notre message à l'appui d'un projet de loi sur la procédure administrative. Cette loi facilitera également la tâche des recourants, leur permettra de se retrouver plus aisément dans les innovations proposées, car elle obligera (art. 33) les autorités inférieures à indiquer, dans chacune de leurs décisions non définitives, les voies et délais de recours. Ainsi, ce sont avant tout les autorités inférieures et non les recourants qui devront se donner la peine de s'initier au nouveau régime. Selon l'article 34 du projet de loi sur la procédure administrative, l'indication inexacte des voies et délais de recours ne pourra entraîner aucun préjudice pour les recourants. Cela signifie par exemple qu'en vertu des articles 96 OJ et 106 du présent projet le recours devra être transmis d'office à l'autorité compétente lorsqu'un recourant, se fiant à une indication inexacte des voies de recours, aura recouru à une autorité incompétente. Il est possible qu'au début les autorités inférieures auront quelque peine à indiquer exactement les voies et délais de recours, par exemple dans le cas de l'article 100, lettre *i*; mais il ne faut pas surestimer ces difficultés inévitables. Toute extension de la juridiction administrative, qui ne consiste pas simplement dans une pure clause générale selon le modèle des Etats qui nous entourent, donnera lieu naturellement à des difficultés initiales qui disparaîtront dès que la jurisprudence se sera fixée.

VII. BASE CONSTITUTIONNELLE

Comme les articles 97 et suivants OJ, notre projet se fonde sur les articles 114*bis* et 103, 3^e alinéa, de la constitution. Sur aucun point il ne sort des limites fixées par l'article 114*bis* de la constitution. Nous ne croyons pas devoir examiner s'il en sortirait au cas où, à l'article 98, lettre *f*, il déclarerait le recours de droit administratif au Tribunal fédéral recevable uniquement contre les décisions cantonales rendues sur recours et imposerait ainsi aux cantons une ou deux autorités de recours. Nous renonçons à prévoir impérativement et à titre général une juridiction administrative à plusieurs degrés et renvoyons à ce sujet aux remarques concernant l'article 98.

VIII. COMMENTAIRE DU PROJET

Chapitre premier

Art. 97

Cette disposition énonce le principe de la clause générale en faveur du recours de droit administratif au Tribunal fédéral, réserve l'énumération négative (art. 99 à 101) des décisions ne se prêtant pas à ce recours et oblige le Tribunal fédéral à s'en tenir à la notion de la décision telle qu'elle est définie à l'article 4 du projet de loi sur la procédure administrative. Nous renvoyons à cet article 4 et à nos explications à son sujet. Nous nous bornons à remarquer ici que, dans les cas visés aux articles 99, lettres *e*, *f* et *k*, et 100, lettres *h* et *i*, du présent projet, où le recours de droit administratif est normalement exclu, ce recours sera cependant recevable contre les décisions de constatation mettant fin à un litige (art. 22 du projet de loi sur la procédure administrative), pourvu que le recourant prouve un intérêt digne de protection. Inversement, dans les cas où le recours de droit administratif est irrecevable en vertu de l'article 100, lettres *a* et *b*, il le sera aussi contre les décisions incidentes et les décisions fixant les frais de procédure. Nous reviendrons sur cette question à propos de ces deux dispositions.

Art. 98

Cette disposition précise le sens de l'article 102 OJ en énumérant limitativement les juridictions inférieures au Tribunal fédéral qui entrent en considération. Lorsque ces juridictions rendent des décisions auxquelles les articles 99 à 101 ne sont pas applicables, le recours de droit administratif est recevable. Dans le cas de décisions rendues par les juridictions inférieures sur réclamation ou sur recours au sens de l'article 98, lettres *a* et *d*, et de décisions rendues sur réclamation ou sur recours au sens de la lettre *b*, le recours de droit administratif est toujours ouvert. Lorsqu'il s'agit de décisions visées par les lettres *c* et *f*, il est ouvert en règle générale, mais il est exceptionnellement irrecevable quand le droit fédéral, dérogeant à la règle, prévoit le recours préalable à une juridiction précédente. Le recours de droit administratif est généralement irrecevable contre les décisions de première instance rendues par les juridictions inférieures au sens de la lettre *b* et, dans le cas des lettres *e* et *g*, il n'est qu'exceptionnellement ouvert quand le droit fédéral, dérogeant à la règle, l'admet directement, à la place du recours à une autre juridiction inférieure. Ces conditions concernant la recevabilité sont le pendant des conditions prévues pour l'irrecevabilité par l'article 101, lettre *a*, disposition selon laquelle le recours de droit administratif est notamment irrecevable lorsque le droit fédéral prévoit le recours préalable à un organe mentionné à l'article 98, lettre *a*, *b*, *d* ou *e*.

Exception faite du cas de la lettre *g*, les dérogations à la règle reposent sur les dispositions d'organisation du droit administratif spécial et les dispositions

correspondantes de la loi sur l'organisation de l'administration fédérale et l'arrêté du Conseil fédéral concernant la compétence des départements (RS I, 243 ss; 269 ss). Et ces dispositions obéissent, à leur tour, à des considérations pratiques, lesquelles interdisent de conférer un caractère absolu à la règle ou de prescrire d'une manière impérative et générale deux ou trois degrés de juridiction inférieurs; en d'autres termes, il n'est pas permis de prévoir qu'une ou deux autorités de recours statuent avant le Tribunal fédéral, bien qu'il soit ordinairement bon qu'il y ait deux échelons de juridiction en matière administrative. Cette règle des deux échelons trouve son expression à la lettre *b* et dans les dispositions sur les voies de recours contenues dans le droit administratif spécial (aussi pour les décisions cantonales). Nous en donnons pour exemples l'article 53 de la loi sur la formation professionnelle (RO 1965, 342), les articles 56 et 57 de la loi sur le travail (FF 1964, I, 585), l'article 19 de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (RS I, 119), l'article 24 de la loi sur la circulation routière (RO 1959, 714). Vouloir imposer à titre général les deux échelons de juridiction (avec les conséquences qui en résulteraient pour l'organisation administrative de la Confédération et des cantons) nous paraîtrait en tout cas déborder le cadre d'une révision des articles 97 et suivants de la loi d'organisation judiciaire. C'est pourquoi, d'accord avec la commission d'experts, nous renonçons à proposer une telle mesure.

Parmi les divisions au sens de la lettre *b* qui statuent sur des réclamations, il faut mentionner en première ligne l'administration fédérale des contributions, par exemple dans le cas de l'article 6, 3^e alinéa, de l'arrêté concernant l'impôt sur le chiffre d'affaires (RO 1958, 491). Au nombre de celles qui statuent sur recours, il faut compter, par exemple, l'office fédéral des assurances sociales, appelé à se prononcer sur des décisions de la caisse nationale d'assurance contre les accidents rendues en application des articles 60^{ter}, 65 et 65^{bis} de la loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents (chap. II/7 du projet de loi). Mentionnons aussi la division de l'agriculture, qui statue sur les décisions des organisations compétentes en matière d'économie laitière conformément à l'article 36 de l'arrêté sur le statut du lait (RO 1953, 1147). En vertu de l'article 55 de la loi sur le travail (FF 1964, I, 585), l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail figure parmi les divisions dont une partie des décisions peuvent faire directement l'objet d'un recours de droit administratif. La catégorie des établissements et entreprises visés par la lettre *b* comprend par exemple l'entreprise des postes, téléphones et télégraphes, qui est soumise au département des transports et communications et de l'énergie, conformément à l'article premier de la loi d'organisation de cette entreprise (RO 1961, 17). Les chemins de fer fédéraux (v. art. 99, lettre *k*), l'école polytechnique fédérale et la caisse nationale d'assurance en cas d'accidents font, en revanche, partie du groupe des établissements et entreprises autonomes au sens de la lettre *c*. Nous avons déjà mentionné la caisse nationale d'assurance en cas d'accidents, dont les décisions peuvent être attaquées en première instance devant l'office des assurances sociales. Elle fait exception à la règle.

Les commissions fédérales de recours et d'arbitrage visées par la lettre *d* sont les juridictions administratives spéciales de la Confédération, à côté du Tribunal fédéral des assurances, et se distinguent des commissions mentionnées à la lettre *e*, qui sont des organes administratifs collégiaux, telle la commission des banques. Aux termes de l'article 24 de la loi sur les banques (RS 10, 335), les décisions de cette commission peuvent, exceptionnellement, être directement l'objet d'un recours de droit administratif, alors que pour les décisions du comité directeur des examens fédéraux de médecine, en vertu de l'article 41 du règlement des examens (RO 1964, 1329), il y a d'abord possibilité de recours au département de l'intérieur et ensuite seulement possibilité d'un recours de droit administratif, à moins qu'il ne s'agisse de la constatation du résultat d'un examen (art. 100, lettre *f*) ou de questions d'appréciation (art. 100, lettre *i*).

A l'article 98, lettre *f*, nous laissons ouverte, pour le droit fédéral, la possibilité de prévoir que le recours contre des décisions rendues en dernière instance cantonale sera d'abord recevable devant des autorités fédérales, par exemple le département de justice et police selon les articles 24, 1^{er} alinéa, et 89, 3^e alinéa, de la loi sur la circulation routière (RO 1959, 737) ou l'article 20, 1^{er} alinéa, de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (RO 1949, I, 247), le département de l'économie publique selon l'article 31, 1^{er} alinéa, de la loi sur la préparation de la défense nationale économique (RO 1956, 99), la division de l'agriculture suivant l'article 38, 1^{er} alinéa, de l'arrêté sur le statut du lait (RO 1953, 1147).

Comme exemples d'organismes indépendants de l'administration au sens de l'article 98, lettre *g*, nous citerons ceux de l'économie laitière, que nous avons déjà mentionnés. La division de l'agriculture statue en première instance sur les recours contre leurs décisions. Bien que le droit fédéral ne contienne encore aucune disposition ouvrant directement le recours de droit administratif contre les décisions de ces organismes, nous croyons devoir prévoir cette possibilité dans l'intérêt d'une procédure simple.

Les juridictions inférieures au sens des lettres *a*, *b*, *c* et *e* sont aussi appelées autorités intermédiaires.

Selon l'article 23, 2^e alinéa, de la loi sur l'organisation de l'administration fédérale (RS I, 247), les décisions à rendre par le Conseil fédéral en instance unique dans les cas où le recours de droit administratif est ouvert sont déléguées automatiquement à ces autorités intermédiaires (qui sont, dans le doute, les départements). Le recours de droit administratif est ouvert contre les décisions desdites autorités. Cette délégation automatique provient du fait que, par principe, le Conseil fédéral ne peut juger une affaire préalablement au Tribunal fédéral et ne doit pas lui être subordonné. Conseil fédéral et Tribunal fédéral sont placés, à cet égard, sur le même échelon. Ce principe, qui n'est formulé dans aucune disposition et constitue la base des articles 103 et 114 *bis* de la constitution (FF 1912, I, 317 ss), s'impose d'ailleurs aussi du fait qu'il s'agit de décharger le Conseil fédéral. Il n'a jamais été sérieusement contesté (FF 1925, II, 220 s.; Bull. stén. CE 1926, p. 1 ss; CN 1927, p. 225 ss; Eggenschwiler, RDS

vol. 81, 1962, I, p. 474 ss). Il souffre tout au plus une exception du fait que, selon l'article 33, 1^{er} alinéa, de la loi sur le statut des fonctionnaires (RS I, 468), le Conseil fédéral peut déléguer à des services subordonnés les mesures disciplinaires qui peuvent être attaquées, en vertu de l'article 117 du projet, devant le Tribunal fédéral en sa qualité de juridiction disciplinaire. Cette délégation n'étant que facultative, le Conseil fédéral peut aussi prendre lui-même les décisions (ATF 83, I, 296).

Art. 99

L'article 99 exclut de la juridiction administrative les décisions qui, en raison de la matière à laquelle elles se rapportent, ne se prêtent pas à un contrôle judiciaire, tandis que l'article 100 déclare irrecevable le recours de droit administratif contre les décisions qui — quelle que soit la matière sur laquelle elles portent — n'entrent pas en considération pour un contrôle judiciaire en raison de leur contenu particulier.

La phrase introductive de l'article 99 spécifie que le recours de droit administratif doit demeurer ouvert dans tous les cas où il était recevable en vertu du droit antérieur même pour les matières énumérées dans cet article. Ainsi, par exemple, ce recours, nonobstant les lettres *g* et *h*, est recevable contre le refus d'autoriser la poursuite pénale en vertu de l'article 15, 5^e alinéa, de la loi sur la responsabilité (RO 1958, 1487). Le terme «prétentions pécuniaires» employé à l'article 99 vise les prétentions au sens de l'actuel article 110 OJ (cf. Birchmeier, *ibid.*, p. 450).

Lettre *a*: Les décisions prises dans l'intérêt de la sûreté intérieure ou extérieure du pays ou pour sauvegarder la neutralité, de même que celles qui concernent les rapports avec les Etats étrangers, sont des actes de gouvernement. Le recours de droit administratif contre ces décisions n'est pas recevable, selon la pratique française non plus. Les tribunaux allemands ne se sont pas encore prononcés à ce sujet (cf. le chapitre consacré au droit comparé, IV/B). Dans ce domaine, le gouvernement doit demeurer seul responsable des décisions prises. Les mesures tendant à protéger l'intégrité de l'Etat et l'ordre constitutionnel et à maintenir des relations bonnes et correctes avec l'étranger font partie de ses tâches essentielles (cf. art. 102, ch. 8, 9 et 10, Cst.). En outre, les décisions à prendre dans ce domaine sont d'ordinaire une question d'appréciation (tant qu'il n'y a aucune obligation découlant d'une convention internationale ou du droit des gens coutumier; la violation de traités internationaux peut cependant, en vertu de l'article 113, 1^{er} alinéa, chiffre 3, Cst., être attaquée par la voie du recours de droit public). Comme exemples de décisions concernant la sûreté extérieure et la neutralité de même que la sûreté intérieure, nous mentionnerons celles qui sont prises en vertu de l'arrêté du Conseil fédéral concernant les discours politiques d'étrangers (RO 1948, 111 ss) ou de l'arrêté du Conseil fédéral concernant la propagande subversive (RO 1948, 1271 ss). Ces décisions ne sont cependant pas des actes gouvernementaux proprement dits. Les décisions relatives à la protection diplomatique sont aussi considérées, dans la doctrine du droit des gens, comme des mesures discrétionnaires sous-traitées par conséquent au contrôle judiciaire.

Lettre b: Les décisions concernant le droit d'asile ou l'internement sont, comme celles qui sont mentionnées sous lettre *a*, de nature politique et doivent, de ce fait, être soustraites à la juridiction administrative. Les autres décisions prises en matière de police des étrangers ont aussi, souvent, un caractère politique, mais sont en tout cas toujours laissées à l'appréciation des autorités. Cela n'est cependant pas le cas des décisions constatant un droit lorsqu'il s'agit, par exemple, de l'extinction d'une autorisation de séjour, d'établissement ou de tolérance selon l'article 9, 1^{er}, 3^e ou 5^e alinéa, de la loi sur l'établissement et le séjour des étrangers (RS 1, 115; RO 1949, I, 226/227). Tel n'est pas non plus le cas pour les décisions révoquant une autorisation d'établissement ou de séjour (art. 9, 2^e ou 4^e al., de la loi susmentionnée) et les décisions d'expulsion suivant les articles 10 et 11 de la loi (contrairement aux expulsions fondées sur l'article 70 Cst.). Dans ces cas là, les autorités ne disposent que d'un pouvoir d'appréciation limité (cf. au sujet de cette notion les remarques relatives à l'article 100, lettre *i*) et il ne serait pas justifié de soustraire les décisions en question à la juridiction administrative. Pour la même raison, les décisions portant refus ou octroi de l'autorisation d'établissement sont soumises à la juridiction administrative dès que l'intéressé a un droit à l'établissement en vertu d'un traité d'établissement ou d'un autre accord conclu avec l'étranger. La commission d'experts entendait encore aller plus loin et soumettre à la juridiction administrative tout refus d'une autorisation d'établissement. Cela n'aurait cependant pas été justifié, car les décisions en la matière sont laissées à l'appréciation de l'autorité compétente là où l'intéressé ne peut invoquer le droit des gens. L'article 125, 1^{er} alinéa, lettre *c* (correspondant à l'article 69, 1^{er} alinéa, lettre *c*, du projet de loi sur la procédure administrative) sera caduc en tant qu'il ouvre le recours de droit public au Conseil fédéral pour violation des dispositions des traités internationaux qui concernent l'établissement.

Lettre c: Les naturalisations, les réintégrations dans le droit de cité et les naturalisations facilitées selon les articles 12 ss, 18 ss et 26 ss de la loi sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (RO 1952, 1115 ss) sont des mesures discrétionnaires et ont souvent en outre un caractère politique. Les autorités ne disposent d'aucun pouvoir d'appréciation, ou que d'un pouvoir limité, quand elles prennent d'autres décisions en vertu de cette loi; c'est pourquoi il ne serait pas justifié de soustraire ces décisions à la juridiction administrative. Notre projet maintient ainsi, pour l'essentiel, le régime instauré par les articles 50 et 51 de la loi sur la nationalité suisse.

Lettre d: Les décisions relatives aux élections fédérales, aux initiatives populaires et aux votations ont un caractère politique. Elles ne se prêtent ainsi pas à un contrôle judiciaire, ce qu'a confirmé récemment l'article 7, 2^e alinéa, de la loi du 25 juin 1965 instituant des facilités en matière de votations et d'élections fédérales (FF 1965, II, 357).

Lettre e: Il n'y a aucune raison de modifier en principe les dispositions relatives aux voies de droit dans les affaires militaires. La principale inno-

vation réside dans le fait que l'article 98, lettre *d*, ouvre le recours de droit administratif au Tribunal fédéral contre les décisions de la commission de recours de l'administration militaire lorsque la valeur litigieuse atteint le chiffre indiqué à l'article 101, lettre *d*.

Dans les domaines de l'organisation militaire, de l'accomplissement du service militaire personnel, du pouvoir de commandement ou de discipline (cf. remarques concernant la lettre *g*) et du reste de l'administration militaire, les autorités disposent d'une large liberté d'action. Les décisions prises dans ces domaines ne se prêtent ainsi guère à un contrôle judiciaire. L'article 126, lettre *c*, de la loi d'organisation judiciaire (art. 69, lettre *a*, du projet de loi sur la procédure administrative) exclut même le recours au Conseil fédéral contre les décisions prises par le département militaire dans les limites de ses droits de commandement ou comme autorité de recours dans les limites de son pouvoir disciplinaire militaire.

Il en va autrement des décisions constatant un droit et des décisions relatives à la fixation ou à la restitution de contributions ou à la constitution de sûretés (spécialement en matière de taxe militaire ou de régle des poudres). Comme pour les décisions visées sous la lettre *e*, 2^e alinéa, il s'agit principalement ou uniquement de questions de droit. Pour ce qui concerne en particulier les contributions, il y a lieu de faire observer que selon la conception qui est à la base de la loi d'organisation judiciaire et du présent projet, il importe en principe que chaque contribution de droit fédéral puisse être l'objet d'un contrôle par le juge (à l'exception de celles qui sont visées à l'article 100, lettres *b* et *c*; v. nos remarques à ce sujet). Par conséquent, les décisions constatant un droit et celles qui se rapportent à des contributions doivent, en principe, pouvoir être attaquées par la voie du recours de droit administratif. Les prétentions dérivant de la mort de civils ou de lésions corporelles subies par des civils (y compris les cadets, les éclaireurs et autres volontaires non astreints au service militaire suivant l'article 19 de l'arrêté de l'Assemblée fédérale sur l'administration de l'armée, RO 1949, II, 1190; cf. RO 1954, 1364 ss, 1957, 1043 ss), de même que celles qui sont fondées sur des dommages matériels causés en pareille occurrence doivent être exercées, comme jusqu'à présent, par la voie de l'action de droit administratif. L'action devant les tribunaux cantonaux d'assurance demeure ouverte, selon l'article 101, lettre *a*, contre les décisions de l'assurance militaire, tandis que le recours au Tribunal fédéral des assurances est recevable contre ces décisions (art. 55 ss de la loi sur l'assurance militaire, RO 1949, II, 1794 ss, 1959, 316). De même, les décisions des caisses de compensation concernant les indemnités pour perte de gain peuvent être portées devant les autorités cantonales de recours de l'assurance-vieillesse et survivants et ensuite devant le Tribunal fédéral des assurances (art. 24 de la loi sur les allocations pour perte de gain, RO 1952, 1053). En vertu de l'article 99, lettre *o*, le recours de droit administratif n'est pas recevable dans le domaine de l'organisation et de la surveillance de cette partie de l'assurance sociale. Les articles 129 et suivants de l'arrêté de l'Assemblée fédérale sur l'administration de l'armée

permettent de déférer à la commission de recours de l'administration militaire les décisions concernant d'autres prétentions pécuniaires. Font exception les demandes de dommages-intérêts inférieures à 1000 francs pour des dommages aux cultures et à la propriété et l'estimation de biens loués ou réquisitionnés (affaires de peu d'importance, nécessité d'une procédure rapide). Les décisions sur recours ainsi que les décisions de première instance rendues par la commission de recours en vertu des articles 40 et 131 de l'arrêté susmentionné peuvent être attaquées devant le Tribunal fédéral par la voie du recours de droit administratif conformément à l'article 98, lettre *d*, et dans les limites de l'article 101, lettre *d*.

Lettre *f*: Les considérations relatives aux décisions visées sous lettre *e* valent aussi en principe pour les décisions dans le domaine de la protection civile. Les décisions portant sur des prétentions pécuniaires peuvent être portées devant la commission fédérale de recours en matière de protection civile (art. 79 et 83 de la loi sur la protection civile, RO 1962, 1145/1147) puis, en vertu de l'article 98, lettre *d*, et dans les limites de l'article 101, lettre *d*, devant le Tribunal fédéral.

Lettre *g*: Il n'y a aucune raison de vouloir apporter quelque modification aux voies de droit qui existent actuellement dans le domaine du service public ou de ses institutions d'assurance. Seule la liste des mesures disciplinaires qui peuvent être attaquées devant le Tribunal fédéral doit être complétée (art. 117 du projet). Dans la hiérarchie administrative les supérieurs disposent ordinairement d'un large pouvoir d'appréciation sur leurs subordonnés. C'est pourquoi les décisions dans le domaine du service public ou de ses institutions d'assurance ne se prêtent pas, d'une façon générale, à un contrôle judiciaire. Font exception les mesures disciplinaires, en raison de la gravité de leur atteinte aux droits des fonctionnaires, et les prétentions pécuniaires des fonctionnaires ou de leur employeur, prétentions qui sont habituellement déterminées par des règles de droit. Une décision ne saurait régler les prétentions pécuniaires contre la Confédération — ou celles de la Confédération — qui se rapportent aux conditions d'engagement fondées sur le droit public ou aux institutions d'assurance du personnel (cf. art. 60 de la loi sur le statut des fonctionnaires, RS 1, 480). L'action de droit administratif au sens de l'article 111, 1^{er} alinéa, lettre *a*, doit pouvoir être intentée dans ces cas là.

Lettre *h*: Diverses considérations ont conduit à soustraire à la juridiction administrative les décisions dans le domaine du droit pénal, de la procédure pénale et de l'extradition:

Décisions dans le domaine du droit pénal: Il s'agit ici de décisions fondées sur

- des dispositions des lois et ordonnances d'exécution énumérées à l'article 29 de la loi sur la procédure pénale fédérale (RS 3, 302). Les décisions pénales rendues en vertu de ces dispositions peuvent être déférées au juge pénal compétent par la voie de l'opposition (art. 298, 300 ss LPP);

- d'autres dispositions de lois spéciales qui prévoient des peines au sens du code pénal (cf. en particulier art. 35 ss, 333 CP) pour le cas de contraventions aux prescriptions desdites lois. Aujourd'hui déjà il est prévu que ces peines seront prononcées par le juge pénal ou soumises à un contrôle judiciaire (art. 79 du projet de loi sur le droit pénal administratif);
- des dispositions relatives à des amendes disciplinaires.

Comme le contrôle judiciaire est assuré, facultativement ou obligatoirement, dans les deux premiers cas et que la condamnation à des amendes disciplinaires est en général laissée à l'appréciation de l'autorité, il n'est pas nécessaire de prévoir, dans ce domaine, le recours de droit administratif.

Les décisions combinées avec la menace d'une peine conformément à l'article 292 du code pénal méritent une mention spéciale. Les décisions elles-mêmes sont soumises à la juridiction administrative en vertu des règles générales du projet, mais la menace d'une peine comme telle ne peut pas être attaquée par la voie du recours de droit administratif, pour la raison qu'elle est laissée à l'appréciation des autorités administratives (cf. art. 100, lettre *i*, du projet).

Les exceptions prévues sous lettre *h* ne comprennent pas les prononcés pénaux des autorités administratives, c'est-à-dire les décisions rendues pour réprimer telle ou telle infraction à des règles du droit administratif sous une autre forme que celle d'une peine instituée par le code pénal. Ainsi, le cas où le refus d'augmenter un contingent est prononcé à titre de peine ne figure pas parmi les exceptions de la lettre *h*. La même remarque s'applique au cas où l'administration recourt à des moyens de contrainte, par exemple en procédant à l'exécution directe de ses décisions. C'est pourquoi le recours de droit administratif est en règle générale irrecevable (art. 100, lettre *b*) contre ces décisions, eu égard à leur caractère de mesures d'exécution.

Les décisions dans le domaine de la procédure pénale, surtout les décisions prises en liaison avec des recherches de la police judiciaire prévues par les articles 100 et suivants de la loi sur la procédure pénale fédérale et dirigées par le procureur général de la Confédération, ont très souvent un caractère politique et ne se prêtent pas à un contrôle judiciaire.

Les décisions d'expulsion sont fondées sur l'appréciation (cf. art. 1^{er} de la loi sur l'extradition aux Etats étrangers, RS 3, 509) et peuvent avoir en outre une portée hautement politique. Aussi ne convient-il pas de les soumettre à un contrôle judiciaire. Est réservé le recours de droit public au Tribunal fédéral pour violation de dispositions sur l'extradition contenues dans des traités internationaux (art. 84, 1^{er} al., lettre *c*, OJ).

Actuellement, les décisions rendues en dernière instance cantonale en matière d'exécution des peines peuvent être déférées au Conseil fédéral, mais seulement pour violation du droit fédéral ou pour constatation inexacte ou

incomplète des faits (art. 127, 1^{er} al., OJ). L'autorité qui rend de telles décisions doit résoudre, dans une large mesure, des questions de droit. Il est par conséquent indiqué de les soumettre à la juridiction administrative du Tribunal fédéral.

Lettre i: L'autorité qui rend des décisions en matière d'expropriation, par exemple en accordant le droit d'expropriation, en autorisant la procédure sommaire prévue à l'article 33 de la loi sur l'expropriation (RS 4, 1173) et en ordonnant l'envoi en possession anticipé suivant l'article 76 de la loi dispose d'un très large champ d'action et d'appréciation. C'est pourquoi ces décisions ne doivent pas pouvoir faire l'objet d'un recours de droit administratif. Le recours actuellement ouvert contre les décisions des commissions d'estimation doit, en revanche, être maintenu. Le Conseil fédéral continuera à statuer sur les oppositions non liquidées (art. 50 de la loi).

Lettre k: Les décisions relatives aux routes nationales, à la circulation routière, à la navigation aérienne, aux chemins de fer et à d'autres entreprises de transport au bénéfice d'une concession ou soumises à la surveillance fédérale reposent largement sur des considérations de nature technique. Il ne paraît pas indiqué de prévoir leur contrôle par le juge. Les décisions constatant un droit, par exemple l'existence et l'étendue d'un régime du permis, et celles qui concernent des prétentions pécuniaires soulèvent, en majeure partie, des questions de droit, de sorte qu'il ne se justifierait pas de les soustraire à la juridiction administrative. On ne saurait surtout pas expliquer pourquoi la juridiction administrative devrait s'exercer moins largement dans ce domaine que dans les affaires militaires (cf. les remarques à l'art. 99, lettre e). Pour les décisions concernant des contributions, nous renvoyons au commentaire de l'article 99, lettre e. Pour la révocation de concessions, d'autorisations et d'approbations, nous nous référons aux explications relatives à l'article 100, lettre h. Aux termes de cette disposition, le recours de droit administratif est en principe recevable contre la révocation d'une concession, d'une autorisation ou d'un contingent. Il ne serait pas possible de motiver une exception à cette règle, en particulier pour le retrait du permis de conduire. Selon l'article 98, lettre f, du projet, combiné avec l'article 24, 2^e alinéa, de la loi sur la circulation routière du 19 décembre 1958 (RO 1959, 714), la décision portant retrait du permis de conduire peut, il est vrai, être portée tout d'abord devant le département fédéral de justice et police. En vertu de la phrase introductive de l'article 99, le recours de droit administratif demeure aussi recevable contre les décisions visées par l'article 49 de la loi sur la navigation aérienne (RO 1950, I, 500). Les prestations dues aux chemins de fer fédéraux qui sont énumérées en dernier lieu à l'article 99, lettre k, sont de nature civile. Déjà sous le régime actuel (art. 101, lettre c, OJ), elles sont soustraites à la juridiction administrative.

Lettre l: Les décisions mentionnées ici sont surtout de nature technique et ne se prêtent par conséquent pas à un contrôle par le juge. En revanche, en vertu de la phrase introductive de l'article 99, le recours de droit administratif

est recevable contre les décisions rendues en dernière instance cantonale au sujet de l'opposition à un contrat de vente (art. 45 de la loi sur le maintien de la propriété foncière rurale, RO 1952, 428) et contre le refus de l'autorisation d'annuler ou de modifier une interdiction de morcellement (art. 46, 3^e al., de la loi sur les crédits d'investissements et l'aide aux exploitations paysannes, RO 1962, 1315). Il n'y a ici aucune raison de s'écarter du régime en vigueur. Les décisions rendues sur la base de la loi fédérale sur l'entretien des ouvrages d'amélioration foncière exécutés dans la plaine de la Linth dans les cantons de Schwyz et de Saint-Gall (RO 1964, 685 ss) peuvent, suivant l'article 11 de cette loi, être déferées à une commission de recours. En raison du caractère technique des décisions qu'elle doit examiner, cette commission statue cependant définitivement. La même remarque vaut pour la commission des fermages agricoles (art. 6 de la loi sur le contrôle des fermages agricoles, RO 1961, 282) et pour les décisions rendues en dernière instance cantonale en matière d'améliorations foncières (art. 108, 1^{er} al., de la loi sur l'agriculture; RO 1953, 1125). Dans le domaine du droit foncier, nous soustrayons aussi à la juridiction administrative les décisions en faveur de la nature et du paysage fondées sur la loi d'exécution de l'article 24^{sexies} de la constitution (en préparation).

Lettre *m*: Les décisions fondées sur la loi fédérale concernant la constitution de réserves de crise de l'économie privée (RO 1952, 13 ss) ressortissent à la politique économique et ne peuvent par conséquent être soumises au contrôle du juge. C'est pourquoi la commission de recours prévue à l'article 12 statue définitivement.

Lettre *n*: L'examen officiel préalable des demandes de brevets suivant les articles 87 et suivants de la loi sur les brevets d'invention (RO 1955, 893 ss) a un caractère technique. Il ne doit pas non plus pouvoir être soumis au contrôle du juge. Les décisions de la section des recours du bureau de la propriété intellectuelle sont par conséquent définitives.

Lettre *o*: Nous renvoyons à nos explications concernant le chapitre III/3 ss du projet et l'article 99, lettre *e*, *in fine*.

Lettre *p*: Le recours de droit administratif n'est pas la voie de droit qui convient dans le cas des décisions rendues dans le domaine de la surveillance exercée sur les autorités de tutelle, car ces décisions ont d'ordinaire pour objet des questions de droit civil (cf. art. 421 et 422 CC). Le recours en réforme des articles 43 et suivants OJ serait une voie plus appropriée. Lors de l'adoption de cette loi, on a cependant, à une exception près, renoncé intentionnellement à ouvrir contre ces décisions le recours en réforme au Tribunal fédéral (cf. art. 44, lettre *a*, OJ). Il n'y a pas lieu d'examiner ici si l'usage de cette voie de droit doit être étendu.

Art. 100

Tout comme le préambule de l'article 99, celui de l'article 100 établit clairement que l'énumération négative de cet article n'a pas pour effet d'exclure le recours de droit administratif là où le droit en vigueur l'admet.

Lettre *a*: Là où il se justifie d'exclure le recours de droit administratif contre une décision finale, c'est-à-dire là où une telle décision finale, de par sa nature,

ne se prête pas à un contrôle judiciaire, il est logique d'exclure la possibilité de recours contre les décisions incidentes.

Lettre b: Le même raisonnement vaut ici. Par rapport au régime actuel, la juridiction administrative a été élargie dans ce domaine en ce sens que jusqu'ici les décisions fixant les frais de procédure, les indemnités allouées aux parties ou les honoraires et frais de l'avocat d'office ne peuvent, en règle générale, être attaquées qu'avec le fond. En vertu de l'article 100, lettre *b*, par contre, un recours de droit administratif autonome sera recevable contre de telles décisions s'il peut être formé également sur le fond. Cela paraît important car les frais de procédure et les honoraires d'avocat (cf. art. 56 ss de la loi sur la procédure administrative) peuvent atteindre des montants considérables.

Lettre c: La remise de contributions ou l'octroi d'un sursis ne sont pas des mesures d'exécution; ils représentent une renonciation à l'exécution ou un ajournement de celle-ci. En règle générale, les autorités administratives jouissent du pouvoir d'appréciation ou du moins d'une très grande latitude de jugement, de sorte que de telles décisions n'ont pas à être soumises au recours de droit administratif. Sont exceptées et, partant, soumises à la juridiction administrative les décisions de remise prises en vertu de l'article 127 de la loi sur les douanes (RS 6, 508; cf. chapitre II/3 du projet, modification de l'art. 111 de la loi sur les douanes). On se reportera également aux remarques concernant l'article 103, lettre *c*, du projet, notamment à propos d'autres décisions en matière de contributions.

Lettre d: Les mesures d'exécution ne changent en principe plus rien à la situation juridique du destinataire de la décision. Admettre le recours de droit administratif contre les mesures d'exécution aurait donc pour seul effet de permettre qu'un recours qu'on a omis de former contre la mesure administrative ou qui a été rejeté par une décision définitive puisse encore être subséquemment formé ou renouvelé; or, il n'y a à cela aucun intérêt digne de protection. Aussi le Tribunal fédéral n'est-il jamais entré en matière sur des recours de droit public formés contre des mesures d'exécution, sauf si le recourant invoquait la violation d'un droit absolu et imprescriptible (cf. W. Birchmeier, «Handbuch des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege» 1950, p. 319).

Les mesures de sûreté ne sont pas des mesures d'exécution proprement dites au sens de l'article 36 de la loi fédérale sur la procédure administrative. En règle générale, elles ne relèvent pas non plus du seul pouvoir d'appréciation des autorités administratives, de sorte qu'elles sont régulièrement soumises au recours de droit administratif.

Lettre e: L'approbation de projets techniques ou de tarifs n'est pas, en principe, soumise au pouvoir d'appréciation des autorités administratives; celles-ci disposent parfois à cet égard d'une plus ou moins grande latitude de jugement (voir, concernant les notions du pouvoir d'appréciation et de la latitude de jugement, les remarques ad art. 100, lettre *i*). Par contre, cette approba-

tion est liée à l'accomplissement de conditions surtout techniques et, pour ce motif, ne se prête pas à un contrôle judiciaire. Citons à titre d'exemples l'approbation d'installations électriques à fort courant conformément à l'article 15 de la loi concernant les installations électriques (RS 4, 798) en liaison avec l'ordonnance sur l'établissement, l'exploitation et l'entretien des installations électriques à fort courant (RS 4, 831 ss) et l'approbation de conventions passées entre les caisses et les médecins concernant les taxes applicables pour les prestations des médecins, conformément à l'article 22 de la loi modifiant le titre premier de la LAMA (RO 1964, 970).

L'approbation des tarifs de primes des entreprises privées en matière d'assurance n'est pas visée ici parce que l'article 99, chiffre VII, OJ la soumet déjà actuellement au recours de droit administratif et qu'il n'y a aucun motif de l'y soustraire.

Les décisions constatant un droit, en particulier celles qui ont trait à l'existence ou à l'étendue d'une obligation d'approbation, ne sont pas exceptées de la juridiction administrative, étant donné qu'elles sont appelées sur toute la ligne à résoudre des questions de droit (cf. également les remarques ad art. 97).

Lettre *f*: Ici également, il ne s'agit pas de décisions relevant du pouvoir d'appréciation. Cependant, les examinateurs et experts disposent d'une très grande latitude de jugement. L'autonomie universitaire commande d'exclure le recours de droit administratif pour les sanctions disciplinaires contre des étudiants à l'EPF. En revanche, le recours de droit administratif est recevable contre les décisions concernant l'admission à un examen, autant qu'une telle décision ne relève pas, exceptionnellement, du pouvoir d'appréciation des autorités administratives conformément à la lettre *i*.

Lettre *g*: Un droit à l'octroi d'une subvention existe lorsque, en vertu d'une prescription légale, la subvention doit être accordée à des conditions déterminées ou ne peut être refusée qu'à des conditions déterminées. A défaut de droit, la décision ressortit au pouvoir d'appréciation (entier ou limité) de l'autorité administrative. Les décisions fondées sur l'article 100, lettres *g* et *h*, représentent une catégorie particulièrement importante de décisions relevant du pouvoir d'appréciation. A la différence de l'article 100, lettre *i*, les lettres *g* et *h* soustraient également à la juridiction administrative les décisions pour lesquelles les autorités administratives n'ont qu'un pouvoir d'appréciation restreint (cf. à ce sujet les remarques ad art. 100, lettre *i*). Car pour les subventions (comme pour les autorisations, les concessions et les contingents), il est particulièrement nécessaire que l'exercice du pouvoir d'appréciation puisse être contrôlé dans toute son étendue par une autorité fédérale suprême. Ce but est atteint en ouvrant, le cas échéant, le recours au Conseil fédéral en conformité des articles 124 ss OJ dans la teneur de la loi fédérale sur la procédure administrative.

Là où un droit existe, ce n'est pas le recours de droit administratif, mais l'action de droit administratif au sens de l'article 111, 1^{er} alinéa, lettre *e*, qui est recevable.

Lettre h : Ce qui a été dit sous lettre *g* s'applique ici par analogie. La révocation (= le retrait) d'autorisations, de concessions ou de contingents n'est pas soustraite en principe à la juridiction de droit administratif même lorsque leur octroi ne constitue pas un droit, étant donné que la révocation de la décision primitive touche ici les particuliers avec une rigueur spéciale. De plus, le retrait d'autorisations, etc. est régulièrement subordonné dans les textes légaux à des conditions plus sévères que leur refus (cf. également art. 99, lettre *b*). Les remarques faites ici ou ailleurs dans le message sur la révocation d'actes administratifs déterminés s'appliquent aussi par analogie à la modification de ces actes au détriment des intéressés. En ce qui concerne les décisions constatant l'existence et l'étendue de l'obligation de requérir une autorisation, nous renvoyons aux remarques relatives à l'article 100, lettre *e*.

Lettre i : Cette disposition a le caractère d'une clause générale partielle, mais négative. Elle prévoit que le recours de droit administratif est généralement irrecevable contre les décisions relevant, d'après le droit fédéral, du pouvoir d'appréciation ou dépendant principalement de conditions indéterminées ou techniques. Certaines catégories de décisions qui, en soi, devraient — au moins partiellement — relever de ce pouvoir, mais spécialement importantes ou difficiles à qualifier dans la pratique, sont toutefois mentionnées encore séparément aux articles 99 et 100, ainsi à l'article 99, lettres *b, c, e, f, g, h* (extradition), *i*, et à l'article 100, lettres *c, e, f, g* et *h*. A côté de ces dispositions spéciales, l'article 100, lettre *i*, comprend encore principalement les instructions (ordres et interdictions).

Les actes relevant du pouvoir d'appréciation au sens de la lettre *i* sont uniquement ceux qui dépendent entièrement du pouvoir d'appréciation des autorités administratives. Sans une telle restriction, le Tribunal fédéral ne serait jamais en situation de se prononcer sur des erreurs d'appréciation, conformément à l'article 103, lettre *a*, si ce n'est dans certains cas exceptionnels visés dans le préambule de l'article 100 et dans les cas où, en vertu de l'article 103, lettre *c*, il a de toute façon le pouvoir de contrôler sans restriction le pouvoir d'appréciation. Cela représenterait en regard de la réglementation existante un recul que rien ne justifierait. Même lorsqu'elles rendent des décisions relevant entièrement de leur pouvoir d'appréciation, les autorités administratives ne sont cependant pas absolument libres. Elles doivent bien plutôt exercer leur pouvoir d'appréciation de manière consciencieuse, en observant au surplus les principes de l'Etat de droit.

Dans ce sens, les autorités administratives ont un pouvoir d'appréciation lorsqu'elles ne sont pas tenues de donner à un fait constaté les effets juridiques prévus pour ce cas par les dispositions légales ou qu'elles peuvent lui donner des effets juridiques différents (Zaccaria Giacometti, « Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts », I, 1960, p. 71). Des exemples typiques en sont les dispositions en vertu desquelles une décision relève expressément du pouvoir d'appréciation ou de la « libre appréciation » des autorités (cf. p. ex. art. 1^{er}, 2^e al.,

de l'ordonnance I de la loi sur le cinéma [RO 1962, 1773] ou art. 4 de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers). D'autres exemples sont en principe les «dispositions facultatives», c'est-à-dire les dispositions en vertu desquelles l'autorité peut par exemple prononcer une interdiction lorsque sont remplies des conditions déterminées. Il y a cependant lieu de formuler ici deux réserves: D'une part, il arrive dans la jurisprudence suisse et étrangère que des prescriptions facultatives deviennent, en raison de leur but, des dispositions impératives: en droit suisse, l'article 41 du code pénal suisse (ATF 68, IV, 74 ss), en un certain sens également l'article 51 du code des obligations de 1881 en liaison avec l'article 44, 2^e alinéa, du code des obligations de 1911 (ATF 38, II, 478); enfin, article 11 de la loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques (JA 1946, n° 17). Ce sont toutefois des cas exceptionnels. La seconde réserve est plus importante: Lorsque le pouvoir d'appréciation prévu par une disposition facultative est assorti de conditions et que ces conditions ne sont pas indéterminées pour l'essentiel, les autorités administratives n'ont qu'une liberté d'action limitée, ce qui, d'après les explications qui précèdent, n'exclut pas le recours de droit administratif (sous réserve des art. 99 et 100). Ressortissent régulièrement à l'appréciation exclusive des autorités administratives, même sans disposition spéciale, diverses catégories de décisions dont l'objet échappe généralement à une réglementation légale, telles que les décisions du domaine de l'activité administrative accessoire.

La notion des «conditions indéterminées» s'appuie sur celle des «notions juridiques indéterminées» (ou mieux notions légales). Les notions légales indéterminées se caractérisent en ceci que l'autorité administrative est bien liée à un état de fait réglementé par la loi, mais que le caractère indéterminé de la notion utilisée dans la loi l'oblige à procéder à une appréciation subjective (Otto Bachof, «Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Verfahrrensrecht», 1963, p. 231). Les notions légales indéterminées laissent aux autorités administratives un pouvoir d'appréciation plus ou moins large (exemples: ménager l'aspect caractéristique du paysage, développer le tourisme, condition de la bonne réputation). Lorsque les conditions auxquelles est subordonnée une décision sont indéterminées pour l'essentiel, les autorités administratives ne trouvent dans la règle de droit applicable pas plus de directives concrètes que lorsque la décision est laissée à leur appréciation. Les conditions sont indéterminées pour l'essentiel lorsqu'elles le sont dans la majorité des cas ou lorsque, par exception, une seule condition est indéterminée à un point tel qu'à elle seule elle laisse à l'autorité administrative un pouvoir d'appréciation pratiquement illimité (exemples: «lorsque l'intérêt public l'exige», «en tant que besoin», etc.).

Sans la disposition de la lettre *i*, le Tribunal fédéral pourrait, sous réserve des articles 99, 100 et 101, connaître des recours formés contre des décisions relevant du pouvoir d'appréciation ou de la liberté de jugement des autorités administratives, mais la portée de son contrôle matériel serait extraordinairement restreinte. Il ne pourrait pratiquement revoir les décisions attaquées que sous l'angle d'un abus du pouvoir d'appréciation ou peut-être d'une violation

des principes de l'Etat de droit. Même le contrôle d'un dépassement (au sens étroit) de la liberté d'action ou de jugement ne serait plus possible que dans des limites très étroites, étant donné que dans de tels cas la liberté, *ex definitione*, n'est plus guère restreinte par des lois ou des ordonnances. Lorsqu'une décision dépend surtout de conditions techniques, un tribunal manque généralement des connaissances nécessaires pour trancher lui-même le fond; c'est pourquoi de telles décisions ne se prêtent pas, en soi, à un contrôle judiciaire. En revanche, l'article 100, lettre *i*, permet de les déférer au Conseil fédéral, conformément à l'article 124 OJ dans la teneur de la loi fédérale sur la procédure administrative.

Les décisions rendues en matière de contributions méritent sous ce rapport une mention spéciale: En règle générale, les décisions fixant des contributions ne relèvent pas du pouvoir d'appréciation des autorités et ne sont pas subordonnées pour l'essentiel à des conditions indéterminées ou techniques; elles sont donc soumises au recours de droit administratif autant que d'autres autorités judiciaires ne sont pas compétentes (cf. à ce sujet les remarques ad art. 103, lettre *c*).

En ce qui concerne la réserve selon la lettre *i in fine*, voir les remarques ad chapitre III/6 du projet.

Art. 101

L'article 101 comprend deux groupes de motifs d'irrecevabilité: Subsidiarité (absolue et relative) du recours de droit administratif et caractère définitif des décisions. D'après cette disposition, les différentes voies de droit ouvertes contre des décisions administratives qui reposent sur le droit fédéral ont entre elles le rapport suivant:

Le recours de droit administratif n'est recevable que lorsque:

- a. Il n'y a pas de recours préalable à une autorité fédérale au sens de l'article 98, lettres *a*, *b*, *d* ou *e* (exclusion de la juridiction de droit administratif pour les décisions que cette autorité fédérale n'a pas rendues en dernière instance: principe de la subsidiarité relative du recours de droit administratif); et
- b. La décision qui doit être attaquée n'est pas définitive au sens du chapitre II du présent projet ou de lois fédérales ultérieures; et
- c. La valeur litigieuse prescrite à l'article 101, lettre *d*, est atteinte; remarquons que, logiquement, cette condition ne se pose pas chaque fois qu'une valeur litigieuse n'est pas déterminée ou ne peut pas l'être.

Même si ces conditions sont remplies, le recours de droit administratif cède néanmoins le pas (principe de la subsidiarité absolue du recours de droit administratif)

- a. A d'autres voies de droit devant le Tribunal fédéral ou devant le Tribunal fédéral des assurances, à l'exception du recours de droit public. Parmi ces autres voies de droit pouvant entrer en ligne de compte, mentionnons la plainte en matière de poursuite pour dettes conformément à l'article 19 LP,

le recours disciplinaire conformément aux articles 117 et suivants OJ (dans la teneur du projet), l'action de droit administratif prévue aux articles 111 et suivants OJ (dans la teneur du projet), ainsi que les recours au Tribunal fédéral des assurances; et

- b. Au recours au Conseil fédéral dans les cas où il est expressément prévu en vertu du chapitre II/3 et III/3 à 6 du projet ou de l'article 68, 1^{er} alinéa, lettre a, de la loi fédérale sur la procédure administrative (recours de droit public au Conseil fédéral), ou en vertu d'une loi fédérale ultérieure, ainsi qu'au recours au Conseil fédéral pour exécution défectueuse, prévu à l'article 39 OJ.

Enfin, dans les cas où le recours de droit administratif est exclu en vertu des articles 99 et 100 du projet, le recours au Conseil fédéral entre en considération à titre sub-éventuel conformément aux articles 124 et suivants OJ dans la teneur des articles 67 et suivants de la loi fédérale sur la procédure administrative.

Art. 102

Les règles concernant la qualité pour recourir ont été modifiées sur des points importants.

Lettre a: La disposition correspondante de la loi actuelle (art. 103, 1^{er} al., OJ) a la teneur suivante:

Le droit de recours appartient à celui qui est intéressé, comme partie, à la décision attaquée et à toute personne dont les droits sont lésés par cette décision.

Cette rédaction présente divers inconvénients (cf. notamment Emil Kirchofer, «Die Verwaltungsrechtspflege beim Bundesgericht», RDS n.s. vol. 49 (1930), p. 1 ss, p. 32 ss; Fritz Gygi, *ibid.*, p. 430 ss; du même auteur: «Ein gesetzgeberischer Versuch zur Lösung des Klagerechts im verwaltungsgerichtlichen Anfechtungsprozess», *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 88, 1963, p. 411 ss.

a. Il est souvent malaisé d'apprécier, en pratique, si quelqu'un a été lésé dans ses «droits», c'est-à-dire dans ses prétentions subjectives, ou seulement désavantagé dans ses intérêts. Or, en général, poser la question ne conduit pas au but. La formule adoptée à l'article 103, 1^{er} alinéa, OJ renferme deux idées: d'abord l'idée exacte que le recourant doit être en rapport particulièrement étroit avec la décision attaquée pour être légitimé à recourir (exclusion du recours populaire); cette idée peut être exprimée dans le langage juridique de manière plus simple et directe que ce n'est le cas ici. Mais l'autre idée contenue dans la disposition citée est problématique: les administrés n'auraient la qualité pour recourir que dans les cas où le droit administratif reconnaîtrait la prééminence manifeste d'intérêts privés spéciaux; il leur accorderait une protection juridique dont ils pourraient se prévaloir. Mais les administrés n'auraient pas la qualité pour agir dans d'autres domaines où l'intérêt public à l'accomplissement objectif de tâches administratives est seul déterminant et où par conséquent le particulier ne peut bénéficier tout au plus qu'indirectement des mesures ordonnées dans l'intérêt public. Cette différenciation est incompatible avec le droit administratif moderne, si ce n'est à titre de survivances d'anciennes structures juridiques. Toute règle de droit administratif se rapporte en règle générale à des

intérêts publics et privés et l'on ne peut constater dans l'une ou l'autre direction que des prépondérances purement quantitatives. D'ailleurs, la sauvegarde d'intérêts privés dignes de protection est toujours dans l'intérêt public.

b. Dans sa forme actuelle, l'article 103, 1^{er} alinéa, permet de conclure que deux conditions alternatives peuvent justifier la qualité pour recourir. Mais le Tribunal fédéral a régulièrement exigé (avec certaines exceptions: cf. ATF 76, I, 237) qu'à côté de la «qualité dite formelle» (intervention comme partie) la «qualité dite matérielle» ou «qualité au fond» (lésion de droits) soit donnée. La qualité formelle et la qualité matérielle sont distinctes lorsque la décision attaquée rejette au fond la demande d'un plaideur n'ayant pas la qualité matérielle pour agir (ATF 87, I, 433). D'autre part, d'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, la qualité matérielle suffit à elle seule, la qualité formelle n'étant pas absolument indispensable (ATF 91, I, 65; 66, I, 278).

c. Une controverse déjà ancienne porte sur le point suivant: La négation de la «qualité matérielle» doit-elle entraîner un arrêt d'irrecevabilité ou bien un arrêt de rejet? Le Tribunal fédéral a régulièrement rejeté les recours «sans plus ample examen» lorsque la qualité formelle était donnée, mais non la qualité matérielle (ATF 87, I, 476; cf. 75, I, 382); lorsque la qualité formelle faisait également défaut, il n'est pas entré en matière (cf. ATF 75, I, 380 ss). Cette distinction ne paraît pas satisfaisante. Une solution correcte du problème dépend cependant dans une large mesure d'une définition aussi exacte que possible des conditions de la qualité pour recourir. Eu égard aux termes de l'article 103, 1^{er} alinéa, OJ, interprétés littéralement, le Tribunal fédéral devait effectivement examiner si une violation de droits subjectifs était non seulement alléguée ou plausible, mais serait au moins réalisée en fait au cas où l'acte incriminé serait reconnu illégal. Aussi l'examen de la qualité pour recourir se rapprochait-il parfois de l'examen du mérite du recours au fond. La formule selon laquelle, à défaut de qualité matérielle pour agir, le recours doit être rejeté «sans plus ample examen» n'y change rien. L'arrêt ATF 87, I, 433 contient la phrase suivante:

On jugera, à l'occasion de l'examen matériel du recours s'il (le recourant) a également qualité pour agir quant au fond.

Ainsi s'est trouvée éliminée la différence entre la question de la qualité pour agir et la question de fond, et le Tribunal fédéral ne pouvait plus se borner à examiner d'abord si le recours était recevable avant de procéder à l'examen du fond de l'affaire (cf. ATF 91, I, 74). Or, cela seul correspondrait au sens des conditions du recours et parmi elles à la qualité pour agir. Il s'ensuit que la notion de la «qualité matérielle pour recourir» est, en soi, problématique.

Dans deux arrêts très récents, le Tribunal fédéral a toutefois considéré la qualité matérielle pour agir comme acquise lorsque le recourant se bornait à invoquer la violation du droit fédéral (ATF 91, I, 65, 74). Ce faisant, il s'est écarté considérablement de la teneur de l'article 103 OJ. Le Tribunal administratif du canton de Zurich élude de façon semblable les difficultés qui résultent

d'une définition analogue de la qualité pour agir (matérielle) à l'article 21 de la loi de procédure administrative (cf. *Blätter für Zürcher Rechtsprechung*, vol. 61 [1962], n° 120). Mais il appartient au législateur de déterminer d'une manière précise et raisonnable les conditions de la qualité pour recourir. Nous renvoyons à l'article 42, 2^e alinéa, de l'ordonnance allemande du 21 janvier 1961 sur la justice administrative:

Sauf disposition contraire de la loi, l'action n'est recevable que si le demandeur allègue être lésé dans ses droits par l'acte administratif ou par le refus ou l'omission de cet acte.

Le législateur allemand a maintenu l'exigence de la lésion (subjective) de droits. La plupart des auteurs allemands sont cependant d'avis qu'il suffit, pour assurer la qualité pour agir, d'alléguer la violation d'intérêts juridiquement protégés (voir Eyer mann-Fröhler, *Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung*, 1960, N. 97 ad art. 42; cf. également Christian-Friedrich Menger, *ibid.* p. 117).

d. Exiger que le recourant doit être lésé dans ses droits complique aussi la réponse à la question de savoir si et dans quelle mesure les tiers, non destinataires de la décision attaquée, ont qualité pour recourir. L'actuel article 103, il est vrai, ne refuse pas cette qualité aux tiers. Mais, dans le recours exercé par un tiers, il est encore plus épineux de décider si le motif du recours consiste dans la violation de droits ou dans l'atteinte aux effets indirects du droit objectif, sans parler des réserves de principe formulées plus haut quant aux termes de l'article 103, 1^{er} alinéa, (cf. l'aperçu de la jurisprudence du Tribunal fédéral dans W. Birchmeier, *ibid.* p. 434 ss; à propos du recours de droit public, cf. ATF 89, I, 517 ss; 88, I, 179 ss).

e. Enfin, une condition de la qualité pour agir qui ne figure pas à l'article 103 est cependant toujours exigée, à raison, par le Tribunal fédéral: le recourant doit avoir un intérêt actuel à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée (cf. ATF 87, I, 479).

En partant de ces considérations, les trois éléments suivants paraissent nécessaires comme conditions de la qualité des particuliers pour recourir:

— le recourant doit avoir un rapport particulièrement étroit avec la décision attaquée; il n'y a aucun motif aujourd'hui comme hier d'admettre en droit administratif un recours populaire. Cette condition est remplie lorsque le recourant est «atteint» par la décision attaquée; elle est précisée par l'exigence (contenue dans les mots «est atteint») selon laquelle le recourant doit avoir «personnellement un intérêt» à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée. En ce qui concerne la portée des mots «est atteint» dans les cas particuliers, nous renvoyons à la jurisprudence du Tribunal fédéral ad article 88 OJ (p. ex. ATF 86, I, 284 ss), ainsi qu'aux arrêts déjà mentionnés 89, I, 517 ss et 88, I, 179 ss;

— le recourant doit être lésé par la décision attaquée et avoir par conséquent un intérêt actuel à ce qu'elle soit annulée ou modifiée;

— enfin il doit alléguer un intérêt qui est protégé par le droit en vigueur ou digne de protection en vertu des principes généraux de notre ordre juridique. Cette condition a été introduite sous une forme quelque peu sommaire à l'article 102, lettre *a*.

La nouvelle formule de l'article 102, lettre *a*, permettra également de résoudre plus facilement le problème de la qualité de tiers pour recourir.

Le recourant devra établir de façon plus ou moins accentuée, que ces trois conditions sont remplies :

- il devra non seulement alléguer, mais prouver qu'il est atteint par la décision. C'est une pure condition du recours, qui ne joue plus de rôle dans le jugement au fond;
- pour le même motif, le recourant devra prouver qu'il a un intérêt actuel à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée. A l'encontre des actions civiles en dommages-intérêts où le dommage établi par le demandeur est une condition du contenu du jugement au fond, dans le procès administratif la prétendue lésion est une pure condition du recours. Pour des raisons de technique législative, cela ne ressort pas expressément des termes de l'article 102, lettre *a*;
- par contre, il suffira que le recourant allègue avoir un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de la décision; sinon, l'examen de la qualité pour recourir et l'examen du mérite du recours se confondraient à nouveau.

La lettre *b* correspond en principe à l'actuel article 103, 2^e alinéa, OJ. Seule innovation essentielle: c'est non plus le Conseil fédéral, mais directement l'autorité administrative compétente de la Confédération qui a qualité pour recourir; il s'agit d'une simple adaptation du texte législatif à un état de choses existant déjà en vertu de délégations de pouvoir. En outre, la qualité des autorités fédérales pour recourir a été étendue aux décisions des commissions fédérales de recours et d'arbitrage, ce qui s'imposait en raison du caractère autonome d'une partie au moins de ces commissions. Enfin, le devoir de ces autorités et des autorités cantonales de dernière instance de communiquer leurs décisions susceptibles de recours est maintenant établi dans la loi elle-même.

Lettre *c*: Cette disposition maintient l'état de droit existant. Citons à titre d'exemples les articles 19, 3^e alinéa, et 20, 2^e alinéa, de l'arrêté fédéral concernant l'industrie horlogère suisse (statut de l'horlogerie; RO 1961, 1115), en vertu desquels la chambre suisse de l'horlogerie elle aussi est habilitée à recourir à la commission de recours de l'industrie horlogère et à déférer au Tribunal fédéral les décisions de ladite commission.

Art. 103

L'article 103 sur les motifs de recours a été repris pour l'essentiel de l'actuel article 104, OJ. Quelques légères modifications ont cependant été apportées.

Lettre *a*: Déjà dans la jurisprudence actuelle, les erreurs d'appréciation sont considérées comme des violations du droit (cf. ATF 89, I, 340; 87, I, 438/439); l'article 103, lettre *a*, du projet ne fait que confirmer cette jurisprudence. La disposition n'est pas superflue du fait que l'article 100, lettre *i*, soustrait en principe à la juridiction de droit administratif les décisions qui relèvent du pouvoir d'appréciation. Nous avons exposé dans les remarques relatives à cette disposition que cette règle ne s'applique pas aux décisions relevant d'un pouvoir d'appréciation restreint de l'autorité administrative.

La précision donnée au 1^{er} alinéa, 2^e et 3^e phrase, de l'actuel article 104 a été abandonnée, parce que superflue.

Par droit fédéral il faut entendre aussi le droit administratif fédéral, ainsi que l'a déjà établi la jurisprudence (cf. ATF 88, I, 307; 86, I, 192 ss et les références citées). Par suite de la subsidiarité du recours de droit public, une violation de la constitution fédérale doit être l'objet du recours de droit administratif, autant que les conditions de ce recours sont remplies. «Dans les domaines où le recours de droit administratif est recevable contre des décisions cantonales, ce recours assume le rôle du recours de droit public, autant que sont alléguées des violations de tels droits constitutionnels...» (ATF 86, I, 193). Rappelons d'ailleurs ce qui a déjà été relevé dans les remarques relatives à l'article 100, lettre *i*: Même dans les limites de son pouvoir d'appréciation, l'administration est liée aux principes de l'Etat de droit, par exemple au principe de l'égalité devant la loi. Il faut par conséquent, dans l'application du pouvoir d'appréciation également, entrer en matière sur le grief de violation de ces principes (contrairement à ATF 89, I, 62 ss).

Lettre *b*: La nouvelle lettre *b*, en liaison avec l'article 104, 1^{er} alinéa, du projet, correspond à l'actuel article 105 OJ. Une réserve a été faite à l'article 104, 2^e alinéa, du projet (cf. remarques à ce sujet).

La lettre *c* confirme en premier lieu les dispositions du droit administratif spécial admettant le recours de droit administratif pour inopportunité avec leurs corollaires indispensables, par exemple les articles 17 et 20 de la loi sur le cinéma (chapitre III/1 du projet), l'article 14 de la loi sur la protection des eaux (RO 1956, 1639) et l'article 15, 5^e alinéa, de la loi sur la responsabilité (RO 1958, 1487). Il s'agit soit de purs cas d'appréciation dans lesquels le recours de droit administratif, irrecevable d'après l'article 100, lettre *i*, reste toutefois ouvert conformément au préambule de cet article; soit de décisions prises en vertu d'un pouvoir d'appréciation limité et pouvant être attaquées par la voie du recours de droit administratif conformément à l'article 100, lettre *i*, même pour inopportunité d'après le droit administratif spécial, alors que l'article 103, lettre *a*, n'admet que le grief de l'excès et de l'abus du pouvoir d'appréciation.

La fixation, c'est-à-dire la taxation ou la perception d'impôts, d'émoluments, de taxes et d'autres contributions (à ne pas confondre avec les sûretés, la remise ou le sursis de contributions dues ou le remboursement de contributions

payées), ne relève pas, là également où par exemple un tarif-cadre des émoluments ou la taxation d'office pour les impôts laisse une certaine latitude à l'administration, de la pure appréciation au sens de l'article 100, lettre *i*. Elle est donc soumise au recours de droit administratif (comme c'est déjà le cas d'après l'art. 97 OJ, y compris les sûretés et le remboursement), contrairement à la remise et au sursis selon l'article 100, lettre *c*, du projet; elle l'est en vertu de l'article 99, lettres *e* et *k*, également dans les cas où le recours de droit administratif est par ailleurs irrecevable, et en vertu de l'article 100, lettre *b*, aussi pour les frais de procédure, lorsque le recours de droit administratif est recevable sur le fond. Et d'après l'article 103, lettre *c*, du projet, le recourant doit pouvoir invoquer le grief d'inopportunité, le Tribunal fédéral étant alors tenu d'examiner ce grief lorsque des services fédéraux subordonnés autres que les commissions fédérales de recours ont fixé les contributions.

A notre avis, le grief d'inopportunité n'est pas indispensable pour le recours de droit administratif formé contre la fixation de contributions par des commissions fédérales de recours et des autorités cantonales de dernière instance, soit surtout les commissions cantonales de recours en matière d'impôt pour la défense nationale, d'impôt anticipé et de taxe militaire. Ces tribunaux administratifs spéciaux d'instance inférieure peuvent revoir entièrement les créances en matière de contributions; ils offrent la garantie d'un contrôle même de l'opportunité si le contribuable invoque le grief d'inopportunité. D'autres autorités fédérales inférieures sont amenées à examiner ce grief en tant qu'elles rendent leurs décisions sur réclamation ou recours; cet examen se heurte à la méfiance du public intéressé. Ce sont peut-être moins les décisions sur recours qui éveillent la méfiance que les décisions sur réclamation, dans lesquelles les autorités inférieures contrôlent elles-mêmes leurs propres décisions; elles statuent définitivement sur l'opportunité aussi longtemps que le contribuable qui forme un recours de droit administratif contre la décision rendue sur réclamation ne peut pas invoquer le grief d'inopportunité. Il en est ainsi spécialement des décisions rendues sur réclamation par l'administration fédérale des contributions en matière de fixation par exemple de l'impôt sur le chiffre d'affaires, des droits de timbre et de l'impôt anticipé, décisions qui peuvent être l'objet d'un recours de droit administratif direct mais non, pour l'instant du moins, pour inopportunité.

L'impossibilité de soumettre, sur ce point, les décisions de ces autorités au contrôle d'une autorité de recours indépendante de l'administration est une ancienne pierre d'achoppement; surtout qu'on n'admet plus aujourd'hui que l'article 104, 2^e alinéa, OJ permettrait, en matière de taxation fiscale, d'invoquer au moins l'inopportunité manifeste par voie de recours de droit administratif (à ce sujet, Eggenschwiler, «Die Ermessenskontrolle im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren vor Bundesgericht», RDS vol. 81, 1962, I, p. 465 ss). Pour éliminer cet obstacle, un postulat Dietschi/Bâle, accepté en 1947 et classé en 1951, proposait déjà de créer entre l'administration fédérale des contributions et le Tribunal fédéral une première autorité de recours indépendante de l'administration, sous forme d'une commission fédérale de recours en matière de

contributions, subordonnée au Tribunal fédéral et appelée à revoir également sous l'angle de l'opportunité ces décisions rendues sur réclamation. Nous n'avons pu nous rallier à cette proposition qui paraissait problématique sous le double aspect de l'organisation et de la procédure. Déjà à cette époque, puis dans un article 124 de l'avant-projet 1954 de loi sur la partie générale du droit fiscal de la Confédération (avant-projet qui en resta là), nous envisagions la solution que nous réalisons aujourd'hui à l'article 103, lettre *c*, du présent projet; spécifions cependant que la lettre *c* étend le contrôle de l'appréciation au calcul de toutes les contributions et non seulement des impôts. L'article 104, 2^e alinéa, OJ, peu clair, controversé et rendu superflu par l'article 104 du présent projet, peut être biffé sans inconvénient.

Nous ne dissimulerons pas les hésitations, partagées par la minorité de la commission d'experts, que nous a inspirées cette solution (malgré Eggenschwiler, RDS vol. 81, 1962, I, p. 484 ss). Elle aboutit malheureusement à ouvrir une brèche dans le principe éprouvé selon lequel le Tribunal fédéral, en tant que tribunal administratif, n'a pas à faire acte d'administration en descendant au niveau de simples conflits d'appréciation; son pouvoir de contrôler l'appréciation en tant qu'autorité de recours dans les domaines du cinéma, de la protection des eaux et de la responsabilité, en instance unique dans les conflits portant sur une prétention vaguement circonscrite (ATF 88, I, 55/56) ou comme autorité de recours en matière disciplinaire (ATF 71, I, 469) porte déjà atteinte à ce principe. D'autre part, accorder au Tribunal fédéral une cognition complète dans la juridiction administrative en matière de calcul de contributions apparaît encore comme la meilleure solution. C'est un domaine où, traditionnellement, règne une tension particulièrement forte entre intérêts publics et privés. Nous écartons comme irréalisable la création d'une commission fédérale de recours comme nouvelle autorité de recours de première instance. Elle se concilierait d'ailleurs mal avec notre volonté de ne pas encore augmenter le nombre des commissions fédérales de recours. C'est en raison de cette préoccupation qu'ont été supprimées la commission de recours en matière de cinéma et la commission de recours concernant l'acquisition d'immeubles (au chapitre III/1 et 2 du projet).

Art. 104

Il n'y avait aucun motif de s'écarter du principe de l'investigation d'office des faits en matière de recours de droit administratif. La formule selon laquelle le Tribunal fédéral peut constater les faits d'office signifie simplement que le tribunal n'a à élucider l'état de fait que dans la mesure où cela est nécessaire pour trancher le litige. Telle est également la pratique résultant de l'article 86, 1^{er} alinéa, de la loi allemande sur la juridiction administrative, où le principe de l'investigation d'office n'est pas formulé à titre facultatif.

Comme c'est le cas pour le recours en nullité à la cour de cassation, le Tribunal fédéral serait lié désormais par les constatations de fait des tribunaux inférieurs ou des autorités judiciaires analogues, ce qui épargnera au Tribunal

fédéral, du moins en partie, des recherches qui, l'expérience l'a montré, sont particulièrement longues. Cela ne se justifie toutefois que si les faits constatés en première instance peuvent déjà être contrôlés complètement par un tribunal ou une autorité judiciaire analogue et non s'ils sont manifestement inexacts ou incomplets, ou ont été établis au mépris de règles de procédure essentielles.

Art. 105

Dans l'intérêt d'un déroulement rapide de la procédure administrative, le délai fixé pour le dépôt d'un recours de droit administratif a été écourté pour les décisions incidentes. En ce qui concerne la notion de la « notification », nous nous référons aux articles 31 et suivants de la loi fédérale sur la procédure administrative. Si le recours provient d'un tiers à qui la décision n'a pas été notifiée, le délai sera compté du moment où il a eu connaissance de la décision ou aurait pu en avoir connaissance s'il avait fait preuve de l'attention voulue.

Art. 106

La nouvelle disposition de l'article 106 complète l'article 96, 1^{er} alinéa, OJ. Elle est nécessaire en raison des difficultés initiales que les autorités administratives rencontreront dans l'application de la loi, surtout quant à l'indication des voies de droit, et en raison de la juridiction administrative cantonale toujours plus développée.

Art. 107

Le nouvel article 107 réunit, adapte et complète les prescriptions réglant la forme du recours, les documents à produire et le droit de réponse des autorités compétentes de l'administration fédérale (actuellement art. 90 et 108 OJ).

Le deuxième alinéa correspond pour l'essentiel à l'actuel article 107, deuxième phrase, en liaison avec l'article 90 OJ, les prescriptions de forme étant toutefois adaptées aux particularités du recours de droit administratif et leur rédaction à celle de l'article 47, 1^{er} alinéa, de la loi sur la procédure administrative.

Le troisième alinéa donne au recourant la possibilité de préciser après coup, sur invitation du Tribunal fédéral, des allégués peu clairs, mais seulement lorsque les prescriptions de forme du deuxième alinéa sont respectées, c'est-à-dire lorsque le mémoire de recours contient des conclusions et des motifs. Cette disposition n'a nullement pour but de permettre au recourant de faire acte de recours en temps utile et de remettre à plus tard l'exposé des motifs.

Art. 110

Dans ses premier et deuxième alinéas, l'article 110 reprend, avec quelques légères adaptations, l'actuel article 109 OJ.

Le troisième alinéa est, comme le premier, une nouvelle conséquence du principe selon lequel, dans les contestations en matière de contributions, le

pouvoir de disposer du procès est, dans une large mesure, retiré au recourant. L'intérêt public à l'application correcte des règles de droit fiscal est particulièrement grand. La règle de l'intervention d'office dans la procédure de recours en matière fiscale peut d'ailleurs être aussi dans l'intérêt du contribuable. En vertu des articles 110, 1^{er} et 3^e alinéas, du projet, le Tribunal fédéral a la possibilité d'annuler des décisions illégales en matière de contributions et d'épargner ainsi au contribuable le risque d'une procédure fiscale pénale (dont les conséquences financières sont beaucoup plus lourdes).

Art. 111 et 112

Ces dispositions remplacent les articles 110, 111 et 113 OJ. D'après le préambule de l'article 111, 1^{er} alinéa, du projet, toutes les réclamations litigieuses dérivant du droit public fédéral qui ne peuvent pas être l'objet d'une décision, peu importe qui est demandeur ou défendeur ou s'il s'agit de réclamations pécuniaires ou non, sauf celles qui sont de droit privé au sens du deuxième alinéa (art. 113, lettre *b*, OJ), sont susceptibles d'une action de droit administratif; d'après le premier alinéa, lettre *e*, dérogeant à l'article 113, lettre *c*, OJ, les réclamations portant sur des subventions sont aussi pécuniaires. L'énumération des lettres *a* à *k* englobe les cas d'action les plus importants; elle n'est pas exhaustive. L'action de droit administratif est également recevable pour d'autres réclamations si le droit administratif spécial l'admet expressément ou prévoit le Tribunal fédéral comme juridiction unique et précise ainsi qu'une réclamation ne peut pas être l'objet d'une décision. Lorsqu'il ne dit rien et ne relève pas expressément ou tacitement qu'une réclamation doit être réglée par une décision, l'action de droit administratif ou, comme on l'appelle communément à défaut d'une autorité inférieure le procès de droit administratif direct, est également ouverte.

Inversément, l'action de droit administratif n'est pas ouverte lorsqu'une prétention doit être l'objet d'une décision, peu importe que l'action de droit administratif soit recevable contre cette décision, ou qu'elle ne le soit pas en vertu des articles 99 et suivants. Les autorités de première instance au sens de l'article 98, le Conseil fédéral en instance unique ou en instance de recours, ou l'Assemblée fédérale en instance de recours rendent des décisions. La notion de la décision telle qu'elle est appliquée ici se couvre avec celle de l'article 97 qui, à son tour, se réfère à l'article 4 du projet de la loi sur la procédure administrative. D'après le troisième alinéa de cet article, les observations au sens de l'article 114 et les autres déclarations de l'administration en rapport avec une action de droit administratif ne sont pas des décisions.

Le Tribunal fédéral des assurances connaît lui aussi en instance unique, par exemple d'après l'article 86 *bis*, 3^e alinéa révisé, LAVS, l'article 69, 2^e alinéa, LAI, l'article 24, 3^e alinéa, de la loi sur les allocations aux militaires pour perte de gain (chiffre III/3 à 5 du projet) et l'article 52, 3^e alinéa, de la loi sur l'assurance militaire (RO 1949, II, 1793), des actions de droit administratif portant

sur des réclamations ne pouvant pas être l'objet de décisions; l'action de droit administratif au Tribunal fédéral est alors irrecevable, conformément à l'article 112 du projet. Elle l'est aussi, d'après le même article, dans les cas où l'action de droit public est recevable en vertu de l'article 83 OJ ou que le droit administratif spécial admet l'action devant une commission fédérale d'arbitrage ou devant les tribunaux des cantons. L'action civile des articles 41, lettres *a* et *b*, OJ, c'est-à-dire le procès civil direct, est d'emblée exclue pour des prétentions découlant du droit public fédéral (Birchmeier, Handbuch, p. 59), tandis que pour ces prétentions, l'action devant des tribunaux des cantons est possible, par exemple en vertu des articles 30 *bis* et 120 LAMA et, si les prétentions découlant de la responsabilité des PTT sont des prétentions de droit public (ATF 74, I, 221), aussi en vertu de l'article 3, 3^e alinéa, lettre *b*, de la loi d'organisation des PTT. L'action de droit administratif revêt alors un caractère subsidiaire; cette subsidiarité est analogue à celle du recours de droit administratif, conformément à l'article 101, lettre *a*, du projet.

La clause générale en faveur de l'action de droit administratif, qui va au-delà de ce que prévoient les articles 110, 111 et 113 OJ, forme la contre-partie de la clause générale en faveur du recours de droit administratif qu'institue l'article 97.

Art. 113

Cette disposition reprend sans changement l'article 112 OJ.

Art. 114

La possibilité, prévue par l'actuel article 114 OJ, d'astreindre le demandeur à consulter l'autorité fédérale compétente avant d'introduire action contre la Confédération n'est pas satisfaisante. Il en résulte des difficultés pour les deux parties: d'une part, l'autorité doit être invitée à se prononcer avant l'expiration d'un éventuel délai pour ouvrir action, lorsque ce délai est péremptoire (Birchmeier, Handbuch, p. 464). On ne voit pas non plus clairement quelle est la sanction au cas où le demandeur agit avant l'expiration du délai sans remplir cette obligation: irrecevabilité (ATF 73, I, 176) ou suspension de l'action (Birchmeier, Handbuch, p. 464)? C'est aussi pour cette raison que nous n'utilisons pas à titre général l'autorisation prévue à l'article 114 OJ. Nous ne l'avons utilisée qu'en matière de droit sur les fonctionnaires, par exemple à l'article 73 du règlement des fonctionnaires I (RO 1959, 1141) et à l'article 64 du règlement des fonctionnaires II (RO 1959, 1187). L'article 10, 2^e alinéa, de la loi sur la responsabilité contient une disposition semblable. La nouvelle formule de l'article 114 du projet, qui déroge à ces dispositions, maintient l'obligation, de consulter l'autorité, mais elle en fait une obligation médiate, évitant ainsi les difficultés exposées.

Art. 115

L'actuel article 115, 2^e alinéa, OJ ne donne pas satisfaction; en liaison avec l'article 40 OJ, il prévoit en effet que le procès de droit administratif direct

doit se dérouler d'après les articles 91 à 96 OJ réglant la procédure en matière de recours de droit public, et non selon les règles de la procédure civile fédérale. Ce parallélisme entre la procédure de recours et le procès direct de droit administratif paraît aujourd'hui problématique. La procédure civile fédérale de 1947, moderne et simple (RO 1948, 485), avec son minimum de formalisme, convient aussi au procès direct de droit administratif; c'est pourquoi, à l'article 115, 3^e alinéa, nous prévoyons la procédure civile fédérale. Afin de ne pas désavantager le demandeur, dans le procès direct de droit administratif, par rapport au recourant dans le recours de droit administratif, nous prévoyons toutefois, au premier alinéa, que le Tribunal fédéral pourra aussi constater les faits d'office. La procédure civile fédérale elle-même fait application à l'article 36 du principe de l'intervention d'office du juge et s'en inspire à l'article 37, alors qu'aux articles 3 et 19, elle ne prescrit pas absolument le principe de l'autonomie des parties ni celui de l'immutabilité du cadre du procès. Dans cette mesure, l'analogie entre le procès direct de droit administratif et la procédure de recours nous paraît acceptable. L'article 115, 1^{er} alinéa, du projet forme ensuite le pendant de l'article 104, 1^{er} alinéa. Une autre analogie existe entre l'article 107, 3^e alinéa, du projet et l'article 3, 2^e alinéa, de la procédure civile fédérale.

Art. 117, 1^{er} al., et 123, 2^e al.

Nous nous référons ici aux explications concernant la genèse du projet (III) et les caractéristiques du projet (IV). Parmi les peines disciplinaires que prévoit l'article 31 de la loi sur les fonctionnaires, seules les plus légères pourraient encore être attaquées par la voie du recours disciplinaire au Conseil fédéral ou à la direction générale des CFF (blâme, amende jusqu'à cent francs et retrait des facilités de transport).

II^e partie

Conformément à l'article 101, lettre *c*, et en dérogation à l'article 98, lettre *d*, les chiffres 1 à 4 confirment le caractère définitif des arrêtés sur recours de la commission de recours des indemnités de nationalisations, de la commission de recours des Suisses à l'étranger victimes de la guerre, de la commission de recours en matière de loyers et — s'il s'agit d'une contestation concernant le tarif douanier — de la commission de recours des douanes. Ces matières spéciales étroitement circonscrites ont une portée temporaire, sauf le tarif douanier. Elles soulèvent des questions techniques ou politiques et, en matière de protection des locataires, comprennent beaucoup d'affaires peu importantes, en sorte qu'elles ne se prêtent ni à la juridiction de droit administratif du Tribunal fédéral, ni à l'énumération négative des articles 99 et 100. L'énumération négative des matières aux articles 99, lettres *l*, *n* et *o*, et 100, lettre *e*, a en outre pour conséquence que les décisions des commissions de recours ou d'arbitrage suivantes restent définitives: commission de recours pour l'amélioration de la plaine de la Linth (art. 11, préambule, de la loi concernant l'entretien des ouvrages d'améliorations foncières exécutés dans la plaine de

la Linth, RO 1964, 688); commission fédérale des fermages (art. 6, 1^{er} al., 3^e phrase, de la loi sur le contrôle des fermages agricoles, RO 1961, 284); commission de recours prévue par l'article 12, 1^{er} alinéa, de la loi sur la constitution de réserves de crise par l'économie privée (RO 1952, 17); section des recours du bureau de la propriété intellectuelle (art. 92, 3^e al., de la loi sur les brevets d'invention, RO 1955, 918); tribunal arbitral de la commission de l'assurance-vieillesse et survivants et invalidité (art. 54, 3^e al., 2^e phrase, LAVS, RS 8, 469 et art. 65 LAI, RO 1959, 874); commission arbitrale prévue par l'article 4 de la loi concernant la perception de droits d'auteur (RS 2, 825), sauf si le litige porte sur l'approbation d'un tarif au sens de l'article 4, 2^e alinéa. Le recours de droit administratif au Tribunal fédéral sera par conséquent encore recevable dorénavant conformément à l'article 98, lettre *d*, et à l'article 101, lettre *d*, du projet contre les décisions: de la commission de recours militaire (art. 99, lettre *e*); de la commission de recours en matière de protection civile (art. 99, lettre *f*); de la commission de recours des douanes (sauf si le litige porte sur le tarif douanier); de la commission de recours de l'alcool (avec la réorganisation prévue au ch. III, ch. 7 et 8, du projet); de la commission d'arbitrage pour l'obligation de transporter (art. 13, 2^e al., de la loi sur les installations de transport par conduites de combustibles ou de carburants liquides ou gazeux, RO 1964, 99). Le recours de droit administratif au Tribunal fédéral reste en outre ouvert, comme actuellement, contre les décisions de la commission fédérale des blés, de la commission de recours de l'industrie horlogère, de la commission du clearing, des commissions arbitrales en matière de réserves obligatoires et en matière de perception de droits d'auteur (si le litige porte sur l'approbation d'un tarif au sens de l'art. 4, 2^e al., de la loi concernant la perception de droits d'auteur). Le recours au Tribunal fédéral des assurances demeure recevable contre les décisions de la commission de recours de la caisse suisse de compensation conformément à l'article 84, 2^e alinéa, LAVS (RO 1954, 223), le recours de droit administratif au Tribunal fédéral étant alors irrecevable (art. 101, lettre *a*, du projet).

III^e partie

Les chiffres 1 et 2 suppriment la commission de recours en matière de cinéma et la commission de recours en matière d'acquisition d'immeubles, leurs attributions étant confiées au Tribunal fédéral, qui peut les exécuter tout aussi bien que les juges de carrière qui composent ces commissions. Des vingt-et-une commissions actuelles de recours et d'arbitrage, il en subsisterait dix-neuf, dont huit statueraient à titre définitif exclusivement et deux partiellement (art. 99, lettres *l*, *n* et *o*; art. 100, lettre *e*, et partie II, ch. 1 à 4), dix d'entre elles étant des autorités inférieures au Tribunal fédéral (art. 98, lettre *d*, et art. 101, lettre *d*) et la commission fédérale de recours de la caisse suisse de compensation statuant comme autorité inférieure au Tribunal fédéral des assurances. La subordination de dix au lieu de cinq commissions de recours ou d'arbitrage au Tribunal

fédéral favorise la concentration de la juridiction de droit administratif de dernière instance entre les mains du Tribunal fédéral; elle conjure en outre le danger d'une dispersion du droit que comporte l'éparpillement de la juridiction de droit administratif de dernière instance entre des commissions de recours statuant en dernier ressort.

Les chiffres 3 à 7 sont liés à l'article 99, lettre *o*. En vertu de ces dispositions, le recours de droit administratif est irrecevable en matière d'organisation et de surveillance de l'assurance sociale. Sauf exceptions, sur lesquelles nous reviendrons à propos du chiffre 6, cette matière ne se prête pas à la juridiction de droit administratif du Tribunal fédéral, mais pas non plus sans restriction à la juridiction de droit administratif du Tribunal fédéral des assurances, compétent en matière d'assurance sociale. Le Tribunal fédéral des assurances exerce déjà en cette matière la juridiction de droit administratif de dernière instance en tant que le litige porte sur l'obligation de fournir des prestations et que le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est irrecevable en vertu de l'article 101, lettre *a*. Dans les chiffres 3 à 7, nous étendons la compétence du Tribunal fédéral des assurances à l'organisation et à la surveillance de l'assurance sociale. Dans les quelques autres domaines qui ne se prêtent pas non plus à la juridiction de droit administratif du Tribunal fédéral des assurances, le Conseil fédéral restera l'autorité de recours de dernière instance (ch. 3 à 7). Il s'agit essentiellement de l'établissement et de la dissolution de caisses de compensation (art. 56 et 60 LAVS), de l'approbation des statuts des caisses (art. 57 LAVS et 4 LAMA), de l'approbation de directives d'institutions d'utilité publique (art. 15, 2^e al., LAVS et LAI), de la reconnaissance des offices de revision (art. 68 LAVS), de la reconnaissance des associations de réassurance et de l'autorisation d'exercer la réassurance (art. 27 LAMA), de la reconnaissance de préventoriiums (art. 19 *bis*, 6^e al. LAMA), de l'approbation des conventions tarifaires (art. 22, 3^e al., LAMA) contre laquelle le recours de droit administratif est irrecevable déjà en vertu de l'article 100, lettre *e*, du projet, tandis que contre la fixation des limites du revenu d'après l'article 22, 2^e alinéa, et de tarifs d'après l'article 22 *bis* et 22 *quater* il est recevable déjà pour le motif qu'il s'agit de décisions cantonales et non de décisions de l'article 97; en outre, d'instructions individuelles en vue d'assurer le traitement (art. 22 *ter* LAMA), ainsi que d'instructions individuelles aux caisses et de sanctions administratives (art. 72 LAVS; art. 33, 1^{er} et 2^e al. et art. 51 de la loi sur l'assurance-chômage; RO 1951, 1180).

En dérogation à l'article 99, lettre *o*, le chiffre 7, dans le texte révisé de l'article 60 *ter*, 2^e alinéa, LAMA (art. 99, ch. X, OJ), admet le recours de droit administratif contre les décisions sur recours de l'office fédéral des assurances sociales relatives à l'assujettissement à l'assurance-accidents obligatoire. On osit l'occasion pour confirmer aux articles révisés 65, 2^e alinéa, et 65 *bis*, 4^e alinéa, LAMA (art. 100, lettre *i* du projet) la recevabilité du recours de droit administratif contre les décisions sur recours de l'office fédéral des assurances sociales concernant des instructions de caractère technique ou médical relatives à la prévention des maladies ou des accidents et, dans les nouveaux

articles 68, 4^e alinéa, 95, alinéa 2 bis, et 104, 3^e alinéa, LAMA, le caractère définitif des décisions de la SUVA concernant des prestations volontaires, le rachat de rentes et la répartition des entreprises assujetties dans les différentes classes du tarif des primes. En tant qu'acte autonome, l'établissement du tarif des primes par le conseil d'administration de la SUVA (art. 44, 1^{er} al., lettre *d*, LAMA) n'est pas une décision susceptible de recours au sens de l'article 97 du projet. La recevabilité du recours de droit administratif contre des décisions semblables de l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (art. 5 ss de la loi sur le travail; FF 1964, I, 558) découle de l'article 100, préambule et lettre *i*, du projet et de l'article 55, 1^{er} alinéa, de la loi sur le travail si l'on considère les décisions d'assujettissement comme des décisions de caractère principalement technique et non comme des décisions de constatation contre lesquelles le recours de droit administratif est tacitement admis. Du moment que le recours de droit administratif est recevable contre ces décisions d'assujettissement malgré leur caractère technique, nous ne voyons aucun motif de ne pas l'admettre également contre les instructions techniques ou médicales de la SUVA et de l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail.

Les chiffres 8 et 9 règlent la juridiction de droit administratif dans le domaine de la régie des alcools. Selon l'article 47, 1^{er} alinéa révisé, de la loi sur l'alcool, la juridiction de droit administratif de la commission de recours de l'alcool dont les décisions peuvent être attaquées devant le Tribunal fédéral (art. 98, lettre *d*, du projet) est étendue aux matières dans lesquelles, d'après l'actuel article 49 de la loi sur l'alcool, le recours de droit administratif est directement recevable contre les décisions de la régie des alcools, ainsi que contre les autorisations cantonales relatives au commerce de détail, contre lesquelles l'actuel article 50, 1^{er} alinéa, lettres *b* et *c*, de la loi admet le recours au département des finances et des douanes et, en dernière instance, au Conseil fédéral; toutefois, contre les réquisitions de sûretés de la régie des alcools, la loi révisée prévoit d'abord le recours au département des finances et des douanes (art. 49), puis en dernière instance le recours de droit administratif (art. 50, 1^{er} al.), ce qui vaut pour toutes les autres décisions sur recours du département des finances et des douanes, tant qu'elles ne tombent pas dans l'énumération négative de l'article 100 du projet.

IV^e partie

L'adaptation, souhaitable dans l'intérêt de la sécurité juridique, des innombrables dispositions de protection juridique éparpillées dans le droit administratif spécial se limite, dans les parties II et III du projet, au strict nécessaire. Nous avons justifié cette limitation et exposé qu'il n'en résultera aucun inconvénient pour le recourant dans nos remarques préliminaires générales (chap. VI). D'ailleurs, conformément à la IV^e partie du projet, les dispositions de protection juridique devront être adaptées au nouveau droit à l'occasion de la prochaine révision des dispositions spéciales du droit administratif dont il s'agit.

Afin de simplifier cette opération et de couper court aux divergences qui pourraient surgir à propos des articles 97 et suivants, la IV^e partie prescrit à cet effet un simple renvoi aux articles 97 et suivants; l'article 50 de la loi sur l'alcool, dans la III^e partie, chiffre 8, pourra servir de modèle.

V^e partie

Le principe ici posé de la non-rétroactivité n'appelle pas de commentaire.

Nous vous proposons d'adopter le projet et de classer tant la motion Glasson n° 7100 du 7 juin 1957 que la motion n° 8947 du 7 octobre 1964 de la communauté de travail chargée d'élucider l'affaire du Mirage. Quant à l'initiative König (Zurich) n° 9073 du 24 septembre 1964, nous pensons que notre projet la rend sans objet.

Berne, le 24 septembre 1965.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Tschudi

Le chancelier de la Confédération,

Ch. Oser

(Projet)

Loi fédérale modifiant la loi fédérale d'organisation judiciaire

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 24 septembre 1965,

arrête :

I

La loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 ¹⁾
est modifiée comme il suit:

TITRE CINQUIÈME

Juridiction administrative du Tribunal fédéral

Chapitre premier

Du recours de droit administratif

Art. 97

Sous réserve des articles 99 à 101, le recours de droit administratif est recevable contre les décisions fondées sur le droit public fédéral, au sens de l'article 4 de la loi du sur la
procédure administrative.

I. Principe

Art. 98

Le recours est recevable contre les décisions:

- a. Des départements fédéraux et de la chancellerie fédérale;
- b. Des services, établissements ou entreprises subordonnés aux départements et statuant sur recours ou sur réclamation; lorsqu'ils statuent en première instance, le recours peut être exercé directement si le droit fédéral le prévoit;

II. Autorités
dont les
décisions
peuvent être
attaquées

¹⁾ RS 3, 521; RO 1955, 927; 1958, 368; 1959, 931; 1963, 815.

- c. Des établissements et entreprises autonomes de la Confédération, sauf si le droit fédéral prévoit un recours préalable à l'un des organes mentionnés à la lettre *a* ou *b*;
- d. Des commissions fédérales de recours ou d'arbitrage;
- e. D'autres commissions fédérales si le droit fédéral prévoit le recours direct contre leurs décisions;
- f. Des autorités cantonales statuant en dernière instance, sauf si le droit fédéral prévoit un recours préalable à l'un des organes mentionnés aux lettres *a* à *e*;
- g. D'autres collectivités, établissements ou organismes indépendants de l'administration fédérale, statuant dans l'accomplissement de tâches de droit public de la Confédération, à condition que le droit fédéral prévoit directement le recours de droit administratif contre ces décisions.

Art. 99

Sauf disposition contraire du droit fédéral, le recours n'est pas recevable contre les décisions concernant :

III. Irrecevabilité du recours
1. Selon le domaine juridique

- a. La sûreté intérieure ou extérieure du pays, la sauvegarde de la neutralité, les rapports avec les Etats étrangers, y compris la protection diplomatique;
- b. Le droit d'asile, l'internement et la police des étrangers en général,
à l'exception des décisions constatant un droit, le refus ou l'octroi de permis d'établissement auxquels la législation fédérale confère un droit, la révocation d'autorisations et l'expulsion ne reposant pas sur l'article 70 de la constitution fédérale;
- c. La naturalisation,
à l'exception des décisions annulant la naturalisation, constatant un droit ou concernant la libération ou le retrait de la nationalité;
- d. Les élections, initiatives et votations fédérales;
- e. L'accomplissement du service militaire personnel, l'organisation militaire, le pouvoir de commandement ou de discipline, la protection d'ouvrages militaires, le service topographique, le commerce de matériel de guerre, la régale des poudres et l'administration militaire en général,
à l'exception des décisions constatant un droit, des décisions relatives à la fixation ou à la restitution de contributions ou à la constitution de sûretés les concernant et de décisions portant

sur d'autres prétentions pécuniaires, sauf s'ils s'agit de demandes d'indemnité pour dommages aux cultures et à la propriété de moins de 1000 francs ou de l'estimation de biens pris à bail ou réquisitionnés,

sous réserve de l'action de droit administratif conformément à l'article 111, 1^{er} alinéa, lettre *c*, en raison d'une prétention découlant de la mort ou de l'atteinte à l'intégrité corporelle de civils et du recours au Tribunal fédéral des assurances selon l'article 57 de la loi du 20 septembre 1949¹⁾ sur l'assurance militaire;

f. La protection civile,

à l'exception des décisions constatant un droit et des décisions relatives à des prétentions pécuniaires;

g. Les rapports de service et d'assurance du personnel fédéral, sous réserve de l'action de droit administratif en matière de réclamations pécuniaires conformément à l'article 111, 1^{er} alinéa, lettre *a*, et du recours contre des décisions disciplinaires conformément aux articles 117 et suivants;

h. Le droit pénal, la procédure pénale ou l'extradition;

i. L'expropriation,

sous réserve du recours au Tribunal fédéral contre les décisions de commissions d'estimation en vertu des articles 77 et suivants de la loi du 20 juin 1930²⁾ sur l'expropriation;

k. Les routes nationales, la circulation routière, la navigation aérienne, les chemins de fer ou d'autres entreprises de transport concessionnaires ou soumises à la surveillance de la Confédération,

à l'exception de décisions constatant un droit, la révocation de concessions, d'autorisations ou d'approbations, de décisions relatives à la fixation ou à la restitution de contributions ou à la constitution de sûretés les concernant et de décisions portant sur d'autres prétentions pécuniaires, sauf s'il s'agit de réclamations concernant les tarifs, taxes et frais et les transports des chemins de fer fédéraux;

l. La protection de la nature et du paysage, les améliorations foncières, y compris l'amélioration de la plaine de la Linth, le maintien de la propriété foncière rurale, les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes, le contrôle des fermages agricoles;

¹⁾ RO 1949, 1775.

²⁾ RS 4, 1173.

- m.* Les réserves de crise par l'économie privée;
- n.* L'examen préalable de la demande de brevets d'invention;
- o.* L'organisation et la surveillance des assurances sociales;
- p.* La surveillance des autorités de tutelle.

Art. 100

2. Selon
l'objet de
la décision
attaquée

Sauf disposition contraire du droit fédéral, le recours n'est pas non plus recevable contre :

- a.* Les décisions incidentes, si le recours n'est pas ouvert contre la décision finale;
- b.* Les décisions fixant les frais de procédure, les honoraires et frais de l'avocat d'office ou les indemnités allouées aux parties si le recours n'est pas ouvert contre la décision statuant sur le fond;
- c.* La remise de contributions ou l'octroi d'un sursis;
- d.* Les mesures relatives à l'exécution de décisions entrées en force;
- e.* Le refus d'approuver ou l'approbation de projets techniques ou de tarifs,
à l'exception des tarifs de primes d'entreprises privées en matière d'assurance;
- f.* La décision constatant le résultat d'un examen et les sanctions disciplinaires contre des étudiants à l'école polytechnique fédérale;
- g.* Le refus ou l'octroi de subventions ou d'autres libéralités auxquelles la législation fédérale ne confère pas un droit, sous réserve de l'action de droit administratif en matière de réclamations au sens de l'article 111, 1^{er} alinéa, lettre *e*;
- h.* Le refus, l'octroi ou le transfert d'autorisations, concessions ou contingents auxquels la législation fédérale ne confère pas un droit;
- i.* D'autres décisions relevant, d'après le droit fédéral, du pouvoir d'appréciation ou dépendant principalement de conditions indéterminées ou techniques,
à l'exception des instructions données à des entreprises en matière de mesures techniques ou médicales sur la prévention des accidents ou des maladies.

Art. 101

Pour le surplus, le recours n'est pas recevable contre les décisions :

3. Autres cas
d'irrecevabilité

- a. Contre lesquelles le droit fédéral prévoit un recours au Tribunal fédéral autre que le recours de droit public, un recours au Tribunal fédéral des assurances ou un recours préalable à l'un des organes mentionnés à l'article 98, lettres *a, b, d* ou *e*;
- b. Contre lesquelles les articles 67 et suivants de la loi du sur la procédure administrative ou une loi ultérieure déclarent le recours au Conseil fédéral recevable;
- c. Que le chiffre II de la présente loi ou une loi ultérieure déclare définitives;
- d. De commissions fédérales de recours ou d'arbitrage, lorsque la valeur litigieuse n'atteint pas 8000 francs; sont réservées les dispositions du droit fédéral en vertu desquelles le recours de droit administratif dépend d'une valeur litigieuse inférieure.

Art. 102

Le droit de recours appartient :

IV. Procédure
1. Qualité
pour recourir

- a. A quiconque est atteint par la décision attaquée et a personnellement un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée;
- b. Aux autorités administratives fédérales désignées par le Conseil fédéral s'il s'agit de décisions prises en dernière instance cantonale ou par l'un des organes mentionnés à l'article 98, lettres *d* et *g*, toutes ces décisions susceptibles de recours de droit administratif devant être communiquées sans délai et sans frais aux autorités administratives fédérales compétentes;
- c. Aux autres autorités, organismes ou personnes auxquels la législation fédérale accorde le droit de recours.

Art. 103

Le recours peut être formé :

2. Motifs
du recours

- a. Pour violation du droit fédéral, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation;
- b. Pour constatation inexacte ou incomplète des faits juridiquement pertinents. L'article 104, 2^e alinéa, est réservé;

- c. Pour inopportunité, lorsque le recours est dirigé contre la fixation d'une contribution publique par un organe mentionné à l'article 98, lettres *a* à *c*, *e* et *g*, ou que le droit fédéral prévoit dans d'autres cas le recours pour inopportunité.

Art. 104

3. Constatation des faits

¹ Le Tribunal fédéral peut aussi constater les faits d'office.

² Lorsque le recours est dirigé contre la décision d'une commission fédérale de recours ou d'arbitrage, d'un tribunal cantonal ou d'une commission cantonale de recours, le Tribunal fédéral est lié par les faits constatés dans la décision sauf s'ils sont manifestement inexacts ou incomplets ou ont été établis au mépris de règles de procédure essentielles.

Art. 105

4. Délai de recours a. En général

L'acte de recours doit être déposé devant le Tribunal fédéral dans les trente jours dès la notification de la décision ou dans les dix jours si le recours est dirigé contre une décision incidente.

Art. 106

b. En cas de recours erroné à une autorité cantonale

Lorsqu'une décision cantonale n'indiquant pas la voie de recours ou ne mentionnant pas le recours de droit administratif est déferée à une autorité cantonale incompétente au lieu de l'être au Tribunal fédéral, l'article 96 est applicable par analogie.

Art. 107

5. Mémoire de recours

¹ Le mémoire de recours doit être déposé devant le Tribunal fédéral au moins en deux exemplaires, ou en trois exemplaires si le recours est dirigé contre la décision d'une autorité cantonale de dernière instance.

² Il doit indiquer les conclusions et les motifs, préciser les moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire. Lorsque le recourant possède une expédition de la décision attaquée et les pièces invoquées comme moyens de preuve, il doit les joindre au mémoire de recours.

³ Lorsque les annexes manquent ou que les conclusions ou les motifs du recours ne sont pas suffisamment clairs, sans que le recours soit manifestement irrecevable, un bref délai supplémentaire est imparti au recourant pour remédier à l'irrégularité, sous peine d'irrecevabilité.

⁴ Lorsque le recours dirigé contre une décision prise en dernière instance cantonale n'est pas manifestement irrecevable ou injustifié, il est aussi communiqué pour réponse à l'autorité fédérale qui aurait eu qualité pour recourir; l'arrêt lui sera communiqué.

Art. 108

Le recours n'a pas d'effet suspensif, à moins que cet effet ne lui soit attribué, à la requête du recourant, par une ordonnance provisionnelle du président du tribunal; les dispositions contraires du droit fédéral sont réservées.

6. Effet suspensif

Art. 109

Les articles 91 à 96 sont applicables par analogie à la procédure.

7. Autres règles de procédure

Art. 110

¹ Le tribunal ne peut aller au-delà des conclusions des parties, sauf en matière de contributions publiques; il n'est pas lié par les motifs qu'elles invoquent.

8. Arrêt

² Lorsque le tribunal annule la décision attaquée, il peut soit statuer lui-même sur le fond, soit renvoyer l'affaire pour nouvelle décision à l'autorité qui a statué.

³ Dans les contestations fixant des contributions publiques, la procédure est poursuivie malgré le retrait du recours lorsqu'il y a des raisons d'admettre que la décision attaquée viole le droit fédéral.

Chapitre II

Du Tribunal fédéral juridiction unique

Art. 111

¹ Le Tribunal fédéral connaît en instance unique des actions de droit administratif relatives à des réclamations de nature pécuniaire dérivant du droit public fédéral et qui ne peuvent pas être l'objet d'une décision selon l'article 97, notamment les réclamations découlant:

I. Principe

- a. Des rapports de service et d'assurance du personnel fédéral;
- b. D'un contrat de droit public;
- c. De l'obligation de réparer un dommage;
- d. De l'obligation de restituer des avantages pécuniaires acquis illicitement;

- e. De l'obligation d'accorder des subventions ou autres libéralités publiques ou de rembourser des libéralités;
- f. De l'appartenance à un organisme au sens de l'article 98, lettre g;
- g. De la répartition de contributions ou de frais entre la Confédération et les cantons ou entre cantons;
- h. De la répartition d'autres frais lorsque plusieurs intéressés en répondent ensemble ou que l'un d'eux tire un avantage des installations ou autres ouvrages de l'autre;
- i. De l'exonération totale ou partielle de contributions cantonales;
- k. De l'article 22 de la loi du 20 décembre 1962¹⁾ sur les cartels et organisations analogues.

² Les réclamations concernant les tarifs, taxes et frais et les transports des chemins de fer fédéraux ne sont pas des prétentions au sens du 1^{er} alinéa.

Art. 112

II. Irrecevabilité de l'action de droit administratif

L'action de droit administratif est irrecevable lorsque le litige ressortit au Tribunal fédéral en vertu de l'article 83, au Tribunal fédéral des assurances, à une commission fédérale d'arbitrage ou à un tribunal cantonal.

Art. 113

III. Prorogation de juridiction

Le Tribunal fédéral est tenu de juger en instance unique d'autres contestations administratives lorsqu'il en est saisi par les deux parties et que, dans les contestations de nature pécuniaire, la valeur litigieuse est de 20 000 francs au moins.

Art. 114

IV. Procédure
1. Procédure préliminaire

L'article 156, 6^e alinéa, est applicable par analogie à l'action de droit administratif dirigée contre la Confédération sans qu'au préalable l'autorité fédérale désignée par le Conseil fédéral ait été appelée à se prononcer, si cette autorité reconnaît par la suite le bien-fondé de la réclamation.

Art. 115

2. Autres dispositions

¹ Le tribunal peut aussi constater les faits d'office.

² Il ne peut aller au-delà des conclusions des parties; il n'est pas lié par les motifs qu'elles invoquent.

³ La loi de procédure civile fédérale du 4 décembre 1947²⁾ est applicable par analogie.

¹⁾ RO 1964, 49.

²⁾ RO 1948, 473.

Chapitre III

Différends administratifs en matière cantonale

Art. 116

Inchangé

TITRE SIXIÈME

Jurisdiction disciplinaire du Tribunal fédéral

Art. 117, 1^{er} al.

¹ Le recours au Tribunal fédéral est recevable contre les peines disciplinaires suivantes infligées à des fonctionnaires fédéraux: Compétence

- a. La révocation disciplinaire;
- b. La mise au provisoire;
- c. La réduction ou la privation des augmentations ordinaires de traitement;
- d. La réduction du traitement dans les limites des montants prévus pour l'emploi;
- e. Le déplacement disciplinaire ou la rétrogradation avec un traitement égal ou réduit, le cas échéant avec réduction ou privation de l'indemnité de déménagement;
- f. La suspension temporaire d'emploi avec réduction ou privation du traitement.

Art. 123, 2^e al.

² Lorsque le tribunal juge injustifiée une peine disciplinaire au sens de l'article 117, 1^{er} alinéa, lettres b à f, il l'annule.

II

Sont réservées conformément à l'article 101, lettre c, les dispositions ci-après prévoyant le caractère définitif de décisions:

1. Arrêté fédéral du 21 décembre 1950¹⁾ instituant une commission des indemnités de nationalisation et une commission de recours:

Article 4, 1^{er} alinéa (inchangé).

2. Arrêté fédéral du 13 juin 1957²⁾ concernant une aide extraordinaire aux Suisses à l'étranger et rapatriés victimes de la guerre de 1939 à 1945:

Article 7, 2^e alinéa (inchangé).

¹⁾ RO 1951, 367.

²⁾ RO 1957, 981.

3. Loi du 11 octobre 1925¹⁾ sur les douanes:

L'article 111 est modifié et complété comme suit:

La direction d'arrondissement statue sur les recours visant les mesures prises par un office ou un agent qui lui est subordonné; la direction générale tranche les recours dirigés contre les mesures des directions d'arrondissement. Les recours dirigés contre les décisions de la direction générale ressortissent:

- a. A la commission des recours lorsqu'il s'agit de déterminer le montant d'un droit de douane, sous réserve du recours de droit administratif au Tribunal fédéral lorsque la valeur litigieuse est d'au moins 8000 francs; le Tribunal fédéral est lié par la décision de la commission quant à la position du tarif applicable;
- b. Au Tribunal fédéral, lorsqu'il s'agit d'autres décisions, à l'exception des peines et des amendes d'ordre;
- c. Au département des finances et des douanes, sous réserve du recours au Conseil fédéral, dans la mesure où il s'agit de peines, de peines accessoires et d'amendes d'ordre et dans la mesure où le recours est recevable conformément aux articles 87 et suivants.

4. Arrêté fédéral du 21 décembre 1960²⁾ sur les loyers des biens immobiliers et la caisse de compensation des prix du lait et des produits laitiers:

Article 20, 3^e alinéa, 2^e phrase (inchangé).

III

Les dispositions ci-après sont modifiées, complétées ou abrogées:

1. Loi du 28 septembre 1962³⁾ sur le cinéma:

Art. 16, 2^e al. abrogé.

Art. 17

¹ Les décisions du département fédéral de l'intérieur en matière de contingents et d'autorisations d'importation peuvent être déferées au Tribunal fédéral par la voie du recours de droit administratif.

² S'appliquent par analogie à la procédure de recours les dispositions relatives à la juridiction administrative du Tribunal fédéral, sauf qu'il peut examiner l'opportunité des décisions attaquées et que les associations cinématographiques professionnelles ont le droit de recourir.

Art. 20, 2^e al.

³ Les décisions des autorités cantonales de dernière instance peuvent être déferées au Tribunal fédéral par la voie du recours de droit administratif. S'appliquent par analogie à la procédure de recours les dispositions relatives à la juridiction administrative du Tribunal fédéral, sauf qu'il peut examiner l'opportunité des décisions attaquées et que les associations cinématographiques professionnelles ont le droit de recourir.

¹⁾ RS 6, 469.

²⁾ RO 1961, 291.

³⁾ RO 1962, 1764.

2. Arrêté fédéral du 23 mars 1961¹⁾ instituant le régime de l'autorisation pour l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger:

Art. 8, 1^{er} al.

¹ Les décisions rendues en dernière instance cantonale peuvent être déférées par la voie du recours de droit administratif au Tribunal fédéral dans les trente jours dès la notification écrite; le 6^e alinéa est réservé.
Art. 8, 2^e, 3^e et 4^e al. : abrogés.

3. Loi du 20 décembre 1946²⁾ sur l'assurance-vieillesse et survivants:

Art. 86 bis (nouveau)

¹ Le Conseil fédéral statue en dernière instance, sous réserve des 2^e et 3^e alinéas, sur les recours dirigés contre des décisions rendues par les autorités de surveillance en vertu de la première partie de la présente loi.

Autres
dispositions

² Le Tribunal fédéral des assurances juge les recours dirigés contre des décisions prises par l'office fédéral des assurances sociales en vertu des articles 50, 55 et 64 de la présente loi.

³ Il juge en outre en instance unique les actions relatives aux réclamations découlant de la première partie de la présente loi, sous réserve de la compétence du Tribunal fédéral conformément à l'article 94, 3^e alinéa.

⁴ L'article 86, 2^e alinéa, de la présente loi est applicable par analogie.
Art. 70, 2^e al., 2^e phrase : abrogé.

4. Loi du 19 juin 1959³⁾ sur l'assurance-invalidité:

Art. 69, 2^e et 3^e al. (nouveaux)

² L'article 86 bis de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants est applicable par analogie aux autres contestations de droit administratif découlant de l'application de la première et de la deuxième parties de la présente loi.

³ Le recours au Tribunal fédéral des assurances est aussi recevable contre des décisions de l'office fédéral des assurances sociales et des tribunaux arbitraux des cantons, rendues en vertu de l'article 26, de même que contre les décisions de l'office fédéral des assurances sociales quant à la compétence des commissions de l'assurance-invalidité et des offices régionaux.

5. Loi du 19 mars 1965⁴⁾ sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité.

Art. 14, 4^e et 5^e al. (nouveaux)

⁴ Le Conseil fédéral statue en dernière instance, sous réserve du 5^e alinéa, sur les recours dirigés contre les décisions prises par les autorités de surveillance en vertu de la présente loi.

1) RO 1961, 209.

2) RS 8, 451.

3) RO 1959, 857.

4) RO 1965, 541.

⁵ Le Tribunal fédéral des assurances connaît en instance unique des actions de droit administratif relatives à des prétentions découlant de la présente loi, sauf s'il les juge en instance de recours en vertu de l'article 8.

6. Loi du 25 septembre 1952 ¹⁾ sur les allocations aux militaires pour perte de gain:

Art. 24, 3^e al. (nouveau)

³ L'article 86bis de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants est applicable par analogie aux autres contestations de droit administratif découlant de l'application de la présente loi.

7. Loi du 13 juin 1911 ²⁾ sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents:

Art. 30quater (nouveau)

Autres
dispositions

¹ Le Conseil fédéral tranche en dernière instance, sous réserve du 2^e alinéa, les recours dirigés contre des décisions des autorités fédérales de surveillance et contre des décisions prises en dernière instance cantonale, fondées sur la présente loi et qui n'émanent pas des tribunaux arbitraux des cantons, ni des tribunaux cantonaux des assurances.

² Le Tribunal fédéral des assurances juge les recours dirigés contre les décisions suivantes de l'office fédéral des assurances sociales:

- a. Reconnaissance de caisses-maladie et retrait de cette reconnaissance, blocage et refus de subsides conformément aux articles 3, 4 et 33;
- b. Approbation de dispositions cantonales et communales sur l'assurance-maladie obligatoire conformément à l'article 2, 3^e alinéa;
- c. Reconnaissance des certificats cantonaux de capacité pour chiropraticiens conformément à l'article 21, 4^e alinéa.

³ L'article 30ter, 3^e alinéa, est applicable par analogie.

Art. 60ter, 2^e al.

² Le recours à l'office fédéral des assurances sociales est recevable contre la décision de la caisse nationale relative à l'assujettissement à l'assurance obligatoire; le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est ouvert contre la décision de l'office.

Art. 65, 2^e al.

² La caisse nationale ordonne toute mesure utile, les intéressés entendus; le recours à l'office fédéral des assurances sociales est recevable contre ces décisions et le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est recevable contre les décisions de l'office.

Art. 65bis, 4^e al. (nouveau)

⁴ La caisse nationale pourvoit à l'exécution des ordonnances édictées en vertu des alinéas 1 à 3. Elle arrête ses instructions après avoir entendu les intéressés; le recours à l'office fédéral des assurances sociales est recevable contre ces instructions et le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est recevable contre les décisions de l'office. La caisse nationale peut également exercer le recours de droit administratif et elle a les droits d'une partie.

¹⁾ RO 1952, 1046; 1959, 589.

²⁾ RS 8, 283; RO 1948, 321.

Art. 68, 4^e al. (nouveau)

⁴ Lorsque la caisse nationale prévoit des prestations volontaires pour les cas graves, sa décision de les accorder est définitive.

Art. 95, al. 2bis (nouveau)

^{2bis} Les décisions prises par la caisse nationale en vertu des 1^{er} et 2^e alinéas sont définitives.

Art. 104, 3^e al. (nouveau)

³ Le conseil d'administration statue à titre définitif.

8. Loi sur l'alcool, du 21 juin 1932 ¹⁾:*Art. 47, 1^{er} al.*

¹ La commission de recours statue sur les recours contre les décisions prises en première ou seconde instance par la régie des alcools concernant:

- a. L'étendue du monopole;
- b. L'octroi, le refus, le retrait et le non-renouvellement de concessions ou le droit de faire distiller;
- c. Le refus ou le retrait d'autorisations de faire le commerce d'alcool;
- d. L'utilisation du trois-six à prix réduit et de l'alcool industriel;
- e. La reprise et la vente de boissons distillées par la régie;
- f. La perception et le remboursement de l'impôt sur les spécialités, du droit sur l'eau-de-vie de fruits à pépins, ainsi que de la perte fiscale et des dommages-intérêts;
- g. La perception et le remboursement des droits de monopole et de compensation et des taxes supplémentaires;
- h. La réclamation de droits ou de suppléments de droits.

I. Recours à la commission de recours de l'alcool
1. Compétence

Art. 49

¹ Le recours au département des finances et des douanes est recevable contre d'autres décisions de la régie que celles mentionnées à l'article 47.

II. Recours administratif

² Le recours à la régie est recevable contre les décisions prises par les organes de la douane en application de la législation sur l'alcool; font exception les prononcés pénaux rendus par l'administration des douanes en vertu de l'article 60, 1^{er} alinéa, pour lesquels la procédure de recours prévue par la loi sur les douanes est applicable.

Art. 50

¹ Dans la mesure où il est recevable en vertu des articles 97 et suivants de la loi fédérale d'organisation judiciaire, le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est ouvert contre les décisions de la commission de recours de l'alcool et du département des finances et des douanes.

III. Recours de droit administratif

² Les décisions du département des finances et des douanes qui ne peuvent pas être attaquées par la voie du recours de droit administratif peuvent être déferées au Conseil fédéral.

Article 6, 4^e alinéa; article 40, 7^e, alinéa; article 64, 3^e alinéa, dernière phrase, et article 67, 3^e alinéa, dernière phrase: abrogés.

¹⁾ RS 6, 853; RO 1950, 72.

9. Loi du 23 juin 1944¹⁾ sur la concession des distilleries domestiques:

Article 11: abrogé.

IV

¹ Toutes les dispositions contraires à la présente loi sont abrogées.

² Les dispositions abrogées totalement ou partiellement seront remplacées à l'occasion par un revoi uniforme à la présente loi.

V

¹ Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

² La présente loi est applicable aux cas dans lesquels le délai de recours commencera à courir après son entrée en vigueur; la compétence pour statuer sur les recours dirigés contre des décisions notifiées avant l'entrée en vigueur de la présente loi est déterminée d'après le droit précédemment en vigueur.

16413

¹⁾ RS 6, 933.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'extension de la juridiction administrative fédérale (Du 24 septembre 1965)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1965
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	41
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9313
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.10.1965
Date	
Data	
Seite	1301-1382
Page	
Pagina	
Ref. No	10 097 863

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.