

FEUILLE FÉDÉRALE

77^e année.

Berne, le 6 mai 1925.

Volume II.

Paraît une fois par semaine. Prix: 20 francs par an; 10 francs pour six mois plus la finance d'abonnement ou de remboursement par la poste.

Insertions: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressées franco à l'imprimerie K.-J. Wyss Erben, à Berne.

1958

Message

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale

relatif

au projet de loi fédérale sur la juridiction administrative et disciplinaire fédérale.

(Du 27 mars 1925.)

A. Genèse du projet.

I. Le message adressé par le Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, le 20 décembre 1911, au sujet de la revision de la constitution fédérale destinée à permettre la création d'une cour administrative fédérale, expose comment l'idée d'une juridiction administrative s'est développée en Suisse jusqu'à cette époque.

Nous croyons pouvoir nous abstenir de reproduire ici cet exposé.

II. La votation populaire du 25 octobre 1914 a abouti à l'adoption, par le peuple (204 394 voix contre 123 431) et par les cantons (16 et $\frac{1}{2}$ cantons contre 3 et $\frac{1}{2}$) de l'arrêté fédéral ci-après, du 29 juin 1914, concernant la revision de l'article 103 de la constitution fédérale et l'adjonction à cette constitution d'un nouvel article 114 bis :

« 1. L'article 103 de la constitution fédérale est abrogé et remplacé par la disposition suivante :

Art. 103. Les affaires du Conseil fédéral sont réparties par départements entre ses membres. Les décisions émanent du Conseil fédéral comme autorité.

La législation fédérale peut autoriser les départements ou les services qui en dépendent à régler eux-mêmes certaines affaires, sous réserve du droit de recours.

Elle détermine les cas dans lesquels ce droit de recours s'exerce auprès d'une cour administrative fédérale.

2. La section suivante est introduite dans la constitution fédérale :

IV^{bis}. Jurisdiction administrative et disciplinaire fédérale.

Art. 114^{bis}. La cour administrative fédérale connaît des contestations administratives en matière fédérale que lui défère la législation fédérale.

Elle connaît aussi des affaires disciplinaires de l'administration fédérale que lui défère la législation fédérale, en tant que ces affaires n'auront pas été renvoyées à une juridiction spéciale.

La cour administrative appliquera la législation fédérale et les traités approuvés par l'Assemblée fédérale.

Les cantons ont le droit, sous réserve d'approbation par l'Assemblée fédérale, d'attribuer à la cour administrative fédérale la connaissance de différends administratifs en matière cantonale.

La loi règle l'organisation de la juridiction administrative et disciplinaire fédérale, ainsi que la procédure».

Pour l'historique de cette revision constitutionnelle, nous nous bornons à renvoyer aux procès-verbaux des commissions parlementaires et au Bulletin sténographique de l'Assemblée fédérale (22^e année, 1912, Conseil des Etats, pages 49, 75, 81 et 95; 24^e année, 1914, Conseil national, pages 127, 143, 200, Conseil des Etats, page 173, Conseil national, page 439, Conseil des Etats, pages 214, 216, 218, Conseil national, page 489).

III. En mars 1916, M. le professeur Fleiner, s'acquittant de la mission qu'il avait reçue du département fédéral de justice et police immédiatement après la revision constitutionnelle, a remis à ce département son troisième avant-projet, dont les traits essentiels peuvent être esquissés comme suit :

La compétence de la cour administrative comme instance unique est délimitée par voie d'énumération. Quant aux litiges dont elle doit connaître comme instance de recours, ils sont définis par une clause générale visant les décisions prises par des instances fédérales, autres que le Conseil fédéral, statuant en vertu de pouvoirs qui leur sont délégués, puis les décisions prises par une dernière instance cantonale ; ces décisions échappent cependant à la cour administrative dans la mesure où l'autorité qui les a prises a agi en vertu d'un pouvoir discrétionnaire qui lui est réservé, ainsi que dans

certains cas, relativement peu nombreux, que le projet détermine d'une manière positive. La délégation de pouvoirs au profit d'instances fédérales subordonnées résulte d'arrêtés du Conseil fédéral, l'opération inverse d'arrêtés de l'Assemblée fédérale. La cour administrative statue comme instance unique sur les réclamations pécuniaires dérivant des rapports de service et qui sont dirigées soit par la Confédération contre un fonctionnaire, soit par un fonctionnaire contre la Confédération. Elle est également compétente comme instance unique pour infliger les peines disciplinaires les plus graves. Les peines disciplinaires de gravité moyenne prononcées par l'autorité administrative peuvent faire l'objet d'un recours à la cour administrative. Les peines disciplinaires légères sont de la compétence exclusive de l'administration. La cour administrative se compose, jusqu'à nouvel ordre, de trois membres permanents et de deux membres non permanents. Son siège doit être fixé par arrêté fédéral spécial.

Ce troisième avant-projet Fleiner a été soumis à une commission consultative de 25 membres, qui l'a discuté en deux sessions (12—17 février et 5—9 mars 1917; voir les procès-verbaux imprimés, pages 58 à 366).

Les 1^{er} mai et 1^{er} juin 1917, des conférences spéciales plus restreintes ont eu à examiner la question de la création d'un conseil des douanes, ainsi que la question de savoir quels sont les fonctionnaires et employés qui doivent être assujettis à la juridiction disciplinaire (cfr. procès-verbal, pages 367 à 395).

IV. Le 29 juin 1917, le département fédéral de justice et police a présenté au Conseil fédéral les propositions suivantes :

Pour la définition de la compétence de la cour administrative, substituer la clause générale au système de l'énumération; soustraire à l'appréciation de la cour administrative les décisions prises par le Conseil fédéral lui-même en matière administrative; créer un conseil des douanes chargé de statuer définitivement sur les litiges en matière douanière; faire de la cour administrative, en même temps, une cour disciplinaire fédérale.

Le département de justice et police proposait en outre au Conseil fédéral de soumettre au Tribunal fédéral les questions suivantes: La cour administrative et disciplinaire fédérale doit-elle être incorporée au Tribunal fédéral ou, au contraire, avoir une existence indépendante? Ou bien encore conviendrait-il de la joindre à la section de droit public du Tribunal fédéral, pour ériger le tout en cour

de droit public? Le Tribunal fédéral aurait-il d'autres solutions à suggérer? Au surplus, le département exprimait le vœu de voir soumettre au Tribunal fédéral, à cette occasion, quelques questions spéciales.

Ces propositions ont été discutées par le Conseil fédéral dans sa séance du 27 octobre 1917. S'abstenant de se prononcer sur les questions de principe posées par le département, le Conseil fédéral a décidé de soumettre le problème, dans son ensemble, au Tribunal fédéral.

Ce dernier, dans un important rapport remis le 5 juin 1918, a donné son avis comme suit:

1. La compétence de la cour administrative doit être fixée non pas par une clause générale, mais par une énumération définissant, par matières ou catégories, les litiges dont cette cour aurait à connaître.
2. Les décisions prises par le Conseil fédéral en matière administrative devraient échapper à l'appréciation de la cour administrative, si la compétence de cette cour est délimitée par une clause générale. Sinon, ces décisions devraient être susceptibles de recours.
3. Il conviendrait de créer, pour les litiges douaniers, un conseil des douanes dont il serait préférable de faire un organe consultatif; si on lui donne le pouvoir de juger, il faudrait en tenir compte dans son organisation.
4. La cour administrative fédérale ne devrait pas être en même temps une cour disciplinaire; il y aurait lieu de décentraliser la juridiction disciplinaire, en désignant cependant une instance centrale; il serait indiqué de faire participer les diverses catégories de fonctionnaires et d'employés à l'exercice de la juridiction disciplinaire.
5. La juridiction administrative devrait être attribuée au Tribunal fédéral, ou plus exactement à la section de droit public de ce tribunal; éventuellement, il conviendrait de transférer à la cour administrative la juridiction de droit public qui appartient actuellement au Tribunal fédéral.

D'autre part, le Tribunal fédéral répondait aux questions de détail qui lui avaient été posées.

Dans un rapport de minorité, M. le juge fédéral Jaeger s'est, de son côté, exprimé en substance comme suit:

En théorie pure, la clause générale serait préférable. Si, en revanche, on veut se placer au point de vue de ce qui est politiquement réalisable, on devrait renoncer à l'adoption immédiate de cette clause. Il faudrait, au contraire, définir la compétence de la cour administrative, tout d'a-

bord, par voie d'énumération limitative et s'en remettre au cours naturel des choses du soin de développer peu à peu la juridiction administrative et d'en élargir progressivement le champ d'action. La section de droit public du Tribunal fédéral, portée, pour l'instant, à l'effectif de neuf membres seulement, pourrait être chargée de statuer sur les litiges administratifs, à la condition toutefois qu'elle se décide à traiter les recours pour déni de justice tout autrement qu'elle ne l'a fait jusqu'ici et qu'elle fasse tout ce qui dépend d'elle pour couper court aux abus nombreux qui se produisent dans ce domaine. L'autorité disciplinaire centrale devrait être une instance absolument neutre, dans laquelle les intéressés ne seraient pas représentés. Elle pourrait être jointe à la cour administrative, si elle n'a à connaître que des cas disciplinaires graves. Le conseil des douanes, enfin, devrait être une autorité de jugement.

Ces rapports ont été soumis au rédacteur de l'avant-projet; sa réponse n'a cependant apporté au débat aucun élément essentiellement nouveau.

Pour les détails, nous renvoyons au tome II des «*gesetzgebungsmaterialien*».

V. Au début de 1919, le département fédéral de justice et police invitait M. le professeur Fleiner à rédiger un nouvel avant-projet, en tenant compte des délibérations de la commission consultative et des rapports du Tribunal fédéral.

Un quatrième avant-projet Fleiner, en allemand, a été terminé en avril — le texte français en juillet 1919. Il résout comme suit les questions fondamentales: Peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif, pour violation du droit fédéral, les décisions rendues en matière administrative par la dernière instance compétente, fédérale ou cantonale (clause générale). Font cependant exception à cette règle les décisions prises par l'autorité dans les limites de son pouvoir discrétionnaire, ainsi qu'un certain nombre d'affaires administratives exactement définies. Les décisions du Conseil fédéral peuvent aussi être attaquées devant la cour administrative. Cette cour (Tribunal fédéral) statue comme instance unique sur les contestations pécuniaires, nées du droit public fédéral, entre la Confédération et des tiers, ainsi que sur certains litiges administratifs énumérés par l'avant-projet. — En ce qui concerne les litiges relatifs aux rapports de service des fonctionnaires fédéraux, le quatrième avant-projet ne diffère pas essentiellement des précédents. — C'est le Tribunal fédéral qui connaît des contestations administratives en matière fédérale, ainsi que des

litiges relatifs aux rapports de service des fonctionnaires fédéraux. Dans l'exercice de cette juridiction, le Tribunal fédéral porte le nom de «cour administrative fédérale».

La commission consultative a été convoquée à nouveau pour le 10 novembre 1919. Elle devait être invitée à se prononcer tout d'abord sur les questions de principe qui avaient été soumises au Conseil fédéral et au Tribunal fédéral. Puis, au cours de la même session, elle devait discuter le quatrième avant-projet lui-même. Cette session n'a pu toutefois pas avoir lieu, l'Assemblée fédérale ayant été convoquée pour le même jour (10 novembre 1919), à l'extraordinaire, à propos de l'accession de la Suisse à la Société des Nations.

D'autre part, M. le conseiller fédéral Müller, jusqu'alors chef du département fédéral de justice et police, était mort le 9 novembre 1919. Cela a suspendu pour quelque temps les travaux préparatoires relatifs à la juridiction administrative.

VI. Le nouveau chef du département de justice et police a provoqué la reprise de ces travaux en présentant au Conseil fédéral, le 3 juin 1920, un rapport sur l'ensemble du problème. Le 26 octobre 1920, le Conseil fédéral s'est prononcé sur les propositions du département de justice et police en prenant l'arrêté suivant:

«1. Le Conseil fédéral se déclare d'accord avec l'idée «d'instituer une cour administrative fédérale. Cette cour «doit être incorporée à la section de droit public du Tribunal «fédéral.

«2. Les compétences de la cour administrative doivent «être fixées par voie d'énumération, de telle sorte qu'elle «ait à statuer, soit comme instance unique, soit comme ins- «tance de recours, sur certains litiges administratifs que la «loi devra définir avec précision.

«Les décisions administratives du Conseil fédéral ne «doivent pas être susceptibles de recours à la cour adminis- «trative.

«Dès que le Conseil fédéral sera en présence d'un texte «délimitant, par voie énumérative, la compétence de la cour «administrative, il se prononcera sur la question de savoir «si les décisions administratives des départements doivent «échapper à l'appréciation de cette cour.

«Doivent être considérés comme litiges administratifs «au sens de l'alinéa 1^{er}, principalement, les contestations re- «latives aux redevances et aux impôts, à l'exception des «émoluments, ainsi que les contestations concernant d'autres «prestations de faire à l'Etat.

« Les départements indiqueront au département de justice et police, pour la fin de novembre 1920, les litiges de leur ressort qui seraient susceptibles, aux termes du pré-sent arrêté, de rentrer dans la compétence de la cour administrative. Le département de justice et police est chargé de présenter au Conseil fédéral, sur la base des rapports des départements, un projet de définition, par voie d'énumération, des compétences de la cour administrative.

« 3. L'application du tarif des douanes reste réservée au Conseil fédéral et à ses organes. Les recours en matière douanière doivent être soumis à une commission nommée par le Conseil fédéral. En vue du règlement de ces litiges, cette commission aura à faire des propositions au département des douanes, qui les transmettra au Conseil fédéral.

« 4. La juridiction disciplinaire doit être attribuée à la cour administrative pour les cas graves; la loi ne doit pas prévoir que les intéressés eux-mêmes auront des représentants dans la cour. »

Les propositions adressées au département de justice et police, en vertu du chiffre 2 de l'arrêté ci-dessus, se sont révélées insuffisantes. Elles avaient du reste été préparées sur des bases trop diverses. Cela a donné lieu à de nouvelles études, en sorte que c'était seulement en septembre 1921 que la division de justice a pu être chargée d'élaborer un projet conforme aux directives tracées par l'arrêté du Conseil fédéral en date du 26 octobre 1920.

Ce projet, terminé en février 1922, vise à régler d'une manière complète — abstraction faite des pouvoirs appartenant au Tribunal fédéral des assurances — la question de la juridiction fédérale en matière administrative et en matière de droit public. Il délimite les compétences des organes suprêmes de la Confédération dans le domaine du droit public et administratif, c'est-à-dire de l'Assemblée fédérale, du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et des commissions disciplinaires. Il régleme également la procédure. En ce qui concerne la juridiction administrative, le projet permet de recourir au Tribunal fédéral pour violation du droit fédéral: en matière de réclamations pécuniaires de la Confédération contre des tiers ou de tiers contre la Confédération; en matière de réclamations non pécuniaires de fonctionnaires fédéraux comme tels contre la Confédération; enfin, en matière administrative, dans les cas énumérés par un arrêté fédéral spécial. La juridiction disciplinaire est organisée par des dispositions qui ne diffèrent pas essentiellement de celles que contient le quatrième avant-projet Fleiner.

Ce projet élaboré par le département de justice et police a été soumis au Tribunal fédéral le 20 avril 1922. Dans sa réponse du 31 janvier 1923, le tribunal déclare, tout d'abord, qu'une portée trop étendue a été donnée au projet. Il n'estime pas nécessaire d'édicter une réglementation nouvelle des compétences de l'Assemblée fédérale et du recours de droit public au Tribunal fédéral. De plus, le projet a pour effet d'arracher dans une certaine mesure le Tribunal fédéral à son cadre naturel, pour le rapprocher davantage de l'administration fédérale. Une part importante de son activité se trouve réglementée non plus par la loi qui est à la base de l'organisation du Tribunal fédéral, mais par une autre loi concernant la juridiction administrative et de droit public en général, loi applicable à l'Assemblée fédérale, à l'administration fédérale et au Tribunal fédéral en tant que cour de droit public et administratif. Sans doute, il existe entre ces diverses institutions — si l'on fait abstraction de leurs attributions purement administratives — une certaine parenté interne qui, peut-être, justifierait jusqu'à un certain point le système du projet. Ce système n'est cependant pas compatible avec la situation constitutionnelle et organique du Tribunal fédéral. Il rompt avec la tradition et les méthodes selon lesquelles la législation concernant le Tribunal fédéral s'est développée jusqu'ici. Si l'on se décide à attribuer au Tribunal fédéral la juridiction administrative, c'est par voie de revision de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire fédérale que devraient être édictées les dispositions nécessaires à ce sujet, au point de vue compétence et procédure. Le Tribunal fédéral a présenté en outre un projet de loi répondant à sa manière de voir.

Le département fédéral de justice et police s'est rallié en principe aux idées émises par le Tribunal fédéral, sans se dissimuler d'ailleurs que ce système a certains points faibles. Une loi du genre de celle qu'envisage le Tribunal fédéral ne saurait constituer un tout se suffisant à lui-même. D'autre part, même si, d'une façon générale, cette loi s'abstient de réglementer les attributions de l'Assemblée fédérale et le recours de droit public au Tribunal fédéral, elle devra cependant apporter quelques modifications au régime existant à cet égard. Elle viendra donc rapiécer — pour la septième fois — la loi sur l'organisation judiciaire fédérale, ce qui n'aura pas pour effet de simplifier un état de droit dont la clarté, actuellement déjà, n'est pas le trait dominant. Pour toutes ces raisons, la solution proposée par le Tribunal fédéral apparaît comme un provisoire qui, tôt ou tard, devra faire place à une législation portant sur l'ensemble des questions à résoudre. Si, toutefois, le département de justice et police a

cru devoir adopter les suggestions du Tribunal fédéral, c'est parce qu'une loi concernant exclusivement la juridiction administrative pourrait répondre d'une manière suffisante aux besoins actuels, parce qu'aussi un tel projet de loi aurait des chances d'être accepté plus aisément et plus vite qu'un projet plus général et plus complet, parce qu'enfin il importe de faire aboutir sans autre retard une réforme que les intéressés réclament avec insistance.

A la suite d'une conférence entre des représentants du département de justice et police et la commission désignée par le Tribunal fédéral, le département a élaboré un nouveau projet, du 5 mars 1923, qui répond aux idées émises de part et d'autre.

VII. Dans ses grandes lignes, ce projet du 5 mars 1923 établit le système suivant: La juridiction administrative et disciplinaire fédérale est attribuée à la section de droit public du Tribunal fédéral, qui prendrait le nom de section de droit public et administratif. Pour l'exercice de la juridiction disciplinaire, le tribunal forme une chambre disciplinaire de cinq membres, à laquelle il peut attribuer certaines causes de droit administratif touchant aux rapports de service des fonctionnaires fédéraux et qui, pour le jugement de ces litiges, prend le nom de «chambre du contentieux des fonctionnaires». — Un recours de droit administratif peut être formé contre les décisions portant sur une redevance ou une autre prestation due à la Confédération en vertu du droit public fédéral, sur les réclamations non pécuniaires dirigées par des fonctionnaires fédéraux contre la Confédération, ainsi que sur les décisions administratives énumérées dans un arrêté spécial de l'Assemblée fédérale. Les litiges relatifs à l'application du tarif des douanes et à l'impôt de guerre échappent à l'appréciation du Tribunal fédéral. Ce dernier n'a pas non plus à statuer comme instance de recours sur les décisions du Conseil fédéral lui-même; le projet, en effet, n'admet un recours qu'à l'égard des décisions prises, en vertu des pouvoirs qui leur sont délégués, par les départements ou d'autres services fédéraux et, dans ce cas, le recours doit être adressé directement à l'autorité judiciaire. — Comme instance unique, le Tribunal fédéral connaît essentiellement des réclamations d'ordre pécuniaire dirigées contre la Confédération en vertu du droit public, pour autant qu'elles ne sont pas de la compétence du Tribunal fédéral des assurances ou ne peuvent pas être portées devant le Tribunal fédéral par voie de recours administratif. — Le projet règle aussi le recours administratif au Conseil fédéral. — En ce qui concerne la juridiction disciplinaire, il s'inspire d'une manière générale du quatrième avant-projet Fleiner.

Un communiqué de presse a annoncé la publication de ce projet. Il invitait les intéressés à faire parvenir au département de justice et police les observations qu'il leur suggérerait et, en particulier, à lui faire connaître leur opinion sur la compétence qui devrait être attribuée à la cour administrative par voie d'arrêté fédéral. Des rapports ont été adressés au département par les groupements suivants: l'Union suisse du commerce et de l'industrie, les Chambres de commerce de Zurich et Genève, la Ligue suisse pour la liberté économique et commerciale, l'Association suisse des banquiers, l'Union suisse des paysans, l'Union suisse des arts et métiers, l'Association de chemins de fer secondaires suisses et, à la dernière heure, l'Union fédérative du personnel fédéral et des entreprises publiques de transport. Le département a reçu aussi des mémoires ou avis émanant de particuliers, à savoir de divers membres de la commission consultative (mémoire collectif signé par MM. Im Hof, conseiller d'Etat, Fleiner, professeur, Dr. Béguin, Klöti, conseiller national, Werner, professeur, Bertoni, conseiller aux Etats, Dr. Meyer et Borel, professeur; mémoires individuels de MM. Burckhardt, professeur, Bertoni, conseiller aux Etats, Klöti, conseiller national, et Im Hof, conseiller d'Etat), de M. le professeur Stooss et de M. le Dr. A. Ziegler, à St-Gall.

D'autre part, le projet du 5 mars 1923 a été adressé aux gouvernements cantonaux, qui ont été priés de donner leur avis à son sujet et, spécialement, de se prononcer sur la question de savoir quelles sont, parmi les affaires administratives que les cantons ont à juger sur la base du droit fédéral, celles qu'il conviendrait de soustraire à l'appréciation du Conseil fédéral (OJF article 189, 2^e al.), pour ouvrir, à leur égard, un recours à la cour administrative. Tous les cantons ont répondu, sauf Schaffhouse et Vaud. Le gouvernement de Bâle-Ville a fourni un rapport particulièrement approfondi sur les problèmes que pose l'organisation de la juridiction administrative.

Enfin, sur demande du département de justice et police, les autres départements fédéraux et le Tribunal fédéral des assurances ont également donné leur opinion sur le projet du 5 mars 1923.

Cette documentation très riche, mais dans laquelle apparaissent d'assez sérieux malentendus, a fait l'objet d'une étude approfondie. Il a été tenu compte des suggestions de fond et de forme qu'elle fournit, dans la mesure où ces indications ont paru justifiées. L'année 1924 tout entière a été consacrée à l'échange de vues entre les départements et au sein du Conseil fédéral.

B. Le projet de loi fédérale sur la juridiction administrative et disciplinaire fédérale.

a. Clause générale ou énumération.

La question de savoir quelles doivent être les compétences de la future cour administrative fédérale est très controversée. Cette controverse met aux prises les partisans de la « clause générale »¹⁾ et ceux de la « méthode énumérative ».

Pour les premiers, un recours judiciaire devrait être ouvert, en principe, contre toute décision administrative prise en dernier ressort, en vertu du droit fédéral, par une autorité administrative fédérale ou cantonale. A ce principe, il faudrait faire exception seulement pour les décisions que l'autorité administrative peut prendre en vertu de son pouvoir discrétionnaire, puis pour un certain nombre d'autres cas dont la liste serait d'ailleurs assez longue. Les adeptes du système énumératif, au contraire, voudraient qu'on désignât avec précision, une à une ou par catégories, les affaires dont la cour administrative aura à connaître. De cette énumération, ils excluent en principe les décisions prises par l'autorité administrative en vertu de son pouvoir de libre appréciation, décisions qu'ils soustraient donc d'emblée au contrôle de la cour administrative.

A première vue, on pourrait croire qu'il s'agit là d'une simple question de méthode, de système à adopter pour la délimitation des compétences de la cour administrative, l'étendue de cette compétence restant toujours la même. Si, par exemple, l'ensemble des affaires administratives se décompose en cinq catégories A, B, C, D et E, et que le législateur entende donner à la cour administrative le pouvoir de connaître des litiges rentrant dans les catégories A, B et C, ceux des groupes D et E restant réservés au Conseil fédéral, comment pourra-t-il procéder? Dans le système de la clause générale, il fera des catégories D et E des exceptions à la compétence de la cour administrative. Si, au contraire, il adopte la méthode énumérative, il désignera les affaires des catégories A, B et C comme pouvant être soumises à cette cour. Ce qui est la règle dans un cas devient l'exception dans l'autre et vice-versa. Le résultat final est le même. Les formules seulement, semble-t-il, sont « légèrement différentes ». En réalité, cependant, la différence entre les deux systèmes est beaucoup plus profonde. A la base de la controverse, il y a deux conceptions juridiques opposées.

¹⁾ En parlant de la « clause générale », c'est à celle du quatrième avant-projet Fleiner que nous pensons. Il n'existe pas de clause générale *in abstracto*.

Parmi les partisans de la clause générale, peu nombreux sont ceux qui ont pour mobile le désir de mettre en quelque sorte sous tutelle l'administration fédérale, qui voient dans la cour administrative le tuteur idéal¹⁾ et qui, pour ce motif, sont disposés à lui donner les pouvoirs les plus étendus. Ceux-là parlent de l'arbitraire du Conseil fédéral et des organes qui lui sont subordonnés, d'abus de pouvoirs et de la nécessité d'y mettre un terme. Nous attachons plus d'importance à l'opinion de ceux qui, à cause des avantages formels de la clause générale, croient pouvoir considérer comme négligeables ses inconvénients matériels, ou qui, ne connaissant pas suffisamment l'administration, n'aperçoivent pas ces inconvénients ou n'en voient pas toute la gravité, ou enfin qui estiment qu'en principe une autorité judiciaire est plus qualifiée que l'administration elle-même pour statuer sur les litiges administratifs. Nous aurons à nous expliquer vis-à-vis de ces adeptes-là de la clause générale. — Ceux qui donnent la préférence au système de l'énumération le font aussi pour des motifs divers. Les uns sont hostiles en principe à l'idée même d'une juridiction administrative. On les trouve surtout dans l'administration. Ils acceptent la méthode énumérative comme un pis aller, pour éviter le mal pire que serait la clause générale et ils voudraient réduire au strict minimum le nombre des litiges qui peuvent être soumis à la cour administrative. D'autres, en revanche, préconisent la méthode énumérative parce qu'elle permet de donner à la cour administrative les compétences qu'elle doit normalement avoir, tout en ré-

¹⁾ Voici, à titre d'échantillon de cette manière de voir, quelques passages du rapport de la Chambre de commerce de Bâle qui réclame la clause générale :

« Les expériences faites ces dix dernières années avec les autorités administratives de tous les départements fédéraux a incontestablement éveillé un vif sentiment de défiance dans le monde du commerce et de l'industrie. L'indépendance plus grande que la période de guerre a conférée à certains chefs de service a développé, dans bien des branches de l'administration et jusqu'aux degrés inférieurs de l'échelle hiérarchique, une tendance à l'autocratie qui doit absolument être réprimée. Nous nous permettons de penser que, malheureusement, le remède ne peut pas venir d'en haut, c'est-à-dire de l'administration elle-même. Il ne peut être apporté que du dehors, par une autorité impartiale . . . « Qu'on ne croie pas que nous voulions saper l'autorité de l'administration. Une administration consciente de sa responsabilité et qui agit en conséquence n'a à craindre d'une cour administrative aucune atteinte quelconque à son autorité. Si, en revanche, ce sentiment de la responsabilité manque à l'administration, la cour administrative est nécessaire pour la ramener à ses devoirs. Si l'administration est bonne, une cour administrative ne peut lui causer aucun préjudice. Si elle est mauvaise, l'intervention de la cour administrative est une nécessité urgente. »

servant à l'administration les affaires pour lesquelles elle est l'autorité de décision la plus qualifiée.

Le *Conseil fédéral* appartient à cette dernière catégorie de partisans du système de l'énumération. Son opinion dans ce sens ne date pas d'hier. En 1911 déjà, dans son message relatif à la revision constitutionnelle, il s'exprimait comme suit:

« Nous n'ignorons nullement qu'il sera beaucoup plus malaisé de désigner les contestations dont la cour administrative pourra être saisie et nous estimons qu'il conviendra d'user à cette occasion de la plus grande circonspection. Le législateur ne saurait se contenter de copier ce que d'autres Etats ont fait dans le même domaine et il ne pourrait évidemment pas davantage admettre que tous les cas de violation d'un droit garanti par la constitution ou par une loi fédérale soient susceptibles de recours à la cour administrative. Il aura au contraire à déterminer, dans toutes les branches de l'administration, les contestations qui par leur nature même pourront être soumises sans inconvénient à l'examen du pouvoir judiciaire ».

A cet égard, le Conseil fédéral est d'accord avec le Tribunal fédéral, la plupart des gouvernements cantonaux, l'Union suisse des paysans et l'Union suisse des arts et métiers. Par contre, l'Union suisse du commerce et de l'industrie, l'Association suisse des banquiers, la Ligue suisse pour la liberté économique et commerciale, l'Union fédérative du personnel fédéral et des entreprises publiques de transport et la majorité des membres de la commission consultative de 1917 se sont, avec le rédacteur des avant-projets, prononcés en faveur de la clause générale.

Nous faisons nôtres les considérations en vertu desquelles le Tribunal fédéral s'est prononcé en faveur du système de l'énumération. D'autre part, nous ajoutons ce qui suit:

Partisans et adversaires de la clause générale sont d'accord pour admettre que les trois catégories suivantes d'affaires administratives doivent être attribuées soit au Tribunal fédéral, soit au Conseil fédéral, soit encore à une autre autorité fédérale. La *première* catégorie comprend les affaires que l'article 8 du quatrième avant-projet Fleiner énumère comme exceptions faites à la clause générale. En d'autres termes, la cour administrative serait incompétente dans les cas où dans la mesure où l'autorité administrative statue dans les limites de son pouvoir de libre appréciation, ainsi que dans les cas où la loi prévoit la compétence du Tribunal fédéral des assurances ou celle d'une commission fédérale d'estimation.

Elle serait également incompétente pour juger les causes civiles et pénales et pour statuer sur: les décisions des autorités militaires auxquelles appartient le commandement des troupes, le pouvoir disciplinaire et l'administration de la justice pénale militaire; les décisions relatives soit à l'exécution des jugements de tribunaux, soit au renvoi de causes pénales fédérales aux autorités cantonales; toutes mesures prises par les autorités fédérales en vertu de l'article 102, chiffres 8 à 10, de la constitution fédérale; les décisions des autorités fédérales relatives aux dispositions suivantes de la constitution fédérale: article 18, al. 3, article 27, al. 2 et 3, articles 51 et 52, article 53, al. 2. La cour administrative serait incompétente, enfin, pour statuer sur les instructions administratives données en vue de la gestion des fonctionnaires et employés de l'administration fédérale. Une *seconde* catégorie d'affaires administratives, que tous sont d'accord de considérer en revanche comme devant être de la compétence de la cour administrative, comprend les litiges présentant un intérêt fiscal pour la Confédération, c'est-à-dire les réclamations pécuniaires de la Confédération contre des tiers ou de tiers contre la Confédération. Enfin, une *troisième* catégorie de causes pour lesquelles la compétence de la cour administrative n'est pas contestée, se compose de celles qui se trouvent énumérées dans le projet d'arrêté fédéral.

Il résulte de ce qui précède que jusqu'à un certain point, c'est-à-dire en ce qui concerne une bonne partie des litiges administratifs de droit fédéral, il y a accord entre partisans et adversaires de la clause générale. Au delà, par contre, la controverse commence. Les autres affaires administratives, les adeptes de la clause générale voudraient qu'elles puissent faire l'objet d'une instance judiciaire. Les partisans de la méthode énumérative, au contraire, estiment préférable d'en réserver l'examen à l'administration elle-même. Cette opinion est basée sur des motifs divers. Nous allons en indiquer quelques-uns à titre d'exemples et nous montrerons par là à quels résultats inadmissibles conduirait la clause générale.

Il est permis de penser qu'une cour administrative ne devrait avoir à connaître que de questions de droit ou, du moins, de questions de nature essentiellement juridique. Mais la clause générale va beaucoup plus loin, car elle a pour effet de mettre dans la compétence de la cour administrative des litiges pour la solution desquels c'est à *un point de vue technique* qu'il faut se placer. Les contestations de ce genre sont nombreuses et d'espèces multiples. Ainsi, en ce qui concerne la législation sur les chemins de fer, les litiges relatifs aux jonctions de lignes de chemins de fer (article 30 de la loi de 1872 sur les chemins de fer) ou à l'admission

d'installations qui croisent une voie de chemin de fer (même loi, article 15); les recours en matière d'horaires (même loi, article 33); les litiges portant sur le raccordement d'établissements industriels à une ligne de chemin de fer (article 1^{er} de la loi du 19 décembre 1874), ainsi que les conflits entre plusieurs entreprises de chemin de fer au sujet de la répartition du trafic (cfr. par exemple l'article 21 de la loi du 27 juin 1901 sur les tarifs¹). C'est de considérations techniques que dépend la solution de tous ces litiges. De même pour un grand nombre de contestations auxquelles peut donner lieu la loi du 24 juin 1902 sur les installations électriques à faible ou à fort courant. Qu'on songe, par exemple, à la question de savoir si une installation électrique est à fort ou à faible courant (article 2), ou comment doit être établie une ligne à faible courant (article 7), ou aux décisions des instances de contrôle et aux divergences entre organes de contrôle (articles 23 et 24). D'ordre technique également est la question de savoir si des automobiles, ou des bateaux d'entreprises concessionnées, doivent être autorisés à circuler, ou s'il faut admettre tel ou tel système pour les compteurs d'eau, de gaz ou d'électricité, ou pour les balances automatiques, etc. Il en est de même encore pour toute une série de mesures relatives à la police des eaux (cfr. par exemple les articles 3, 5 et 6 de la loi sur la police des eaux) et des forêts (articles 29 et 32 de la loi sur la police des forêts). Ce sont là quelques exemples pris dans le vaste domaine des litiges administratifs dont la solution dépend exclusivement, ou pour la plus grande part, de l'appréciation de questions techniques. En cette matière, l'administration ne statuera-t-elle pas plus justement et à moins de frais qu'un tribunal de juristes obligé d'avoir recours à des experts, surtout quand elle dispose elle-même des organes désintéressés qui peuvent lui fournir les renseignements nécessaires. D'autre part, il y a des affaires dont la cour administrative aurait à connaître dans le système de la clause générale, mais qui, par nature, sont d'ordre si exclusivement administratif qu'on ne saurait sans inconvénient les soumettre au jugement d'une autorité judiciaire. Qu'on songe par exemple aux compétences disciplinaires vis-à-vis des étudiants de l'Ecole polytechnique fédérale, aux questions d'admission ou d'exclusion d'étudiants et à tout ce qui concerne les examens (admission aux examens, collation des diplômes, etc., à l'Ecole polytechnique et en matière d'examens fédéraux de maturité, de médecine, etc.). Ce sont là des *affaires spécifiquement administratives* qui ne se prêtent pas à une décision judiciaire. Il y a aussi des

¹) Le recours à l'Assemblée fédérale est d'ailleurs réservé dans ce cas.

affaires administratives qui, n'étant pas réservées par l'article 8, chiffre 6, du quatrième avant-projet Fleiner, sont englobées dans la clause générale et qui, pourtant, devraient rester de la compétence du Conseil fédéral à cause de leur portée *internationale*. Tout d'abord, c'est, nous semble-t-il, avec une extrême prudence qu'on doit procéder lorsqu'il s'agit de résoudre la question de savoir si les litiges auxquels peut donner lieu un traité international, feront éventuellement l'objet d'une instance judiciaire. Actuellement, un recours de droit public au Tribunal fédéral peut être formé, pour cause de violation de traités internationaux, contre les décisions des autorités cantonales, sous cette réserve que sont de la compétence du Conseil fédéral les contestations relatives aux dispositions des traités concernant le commerce et les péages, les patentes, la libre circulation, l'établissement, l'affranchissement de la taxe militaire, ainsi que tous les recours dirigés contre les décisions prises par une autorité fédérale appliquant des traités. On ne doit pas oublier qu'en matière d'application de traités internationaux, les autorités administratives sont dans une situation tout autre que les autorités judiciaires. D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral (R. O. 49, I, pages 188 et suivantes), le juge auquel une demande est soumise, en vertu d'un traité international, par un ressortissant de l'autre Etat contractant, doit se borner à vérifier si les conditions auxquelles le traité lui-même subordonne l'existence du droit invoqué, sont réalisées en l'espèce. Si tel est le cas, le juge doit faire droit à la demande, sans avoir à rechercher si l'autre Etat applique le traité, ni comment il l'applique. Les autorités administratives, au contraire, peuvent, et parfois même doivent tenir compte de la manière dont le traité est appliqué dans l'autre Etat. D'autre part, les autorités administratives sont, mieux que les tribunaux, à même d'adapter leur jurisprudence aux changements qui peuvent se produire dans la situation. C'est pourquoi, par exemple, il ne convient pas de confier à la cour administrative le soin d'interpréter les traités internationaux conclus en matière d'établissement; c'est là un domaine dans lequel il faut tenir compte de l'attitude prise par l'autre Etat signataire et de la situation telle qu'elle se présente dans le canton intéressé. Le désir d'accorder à un particulier étranger une protection juridique absolue ne doit pas faire oublier les intérêts nationaux. Sous peine de compromettre ces intérêts généraux, on ne doit pas déférer à la cour administrative les litiges relatifs aux traités internationaux dont l'objet est tel que, pour leur application, une certaine liberté d'appréciation doit être laissée à nos autorités. — Il y a, d'autre part, des contestations auxquelles peuvent

Résumé

des

délibérations de l'Assemblée fédérale

Session de printemps 1925.

(11^e session de la 26^e législature.)

Du lundi 16 mars au vendredi 3 avril 1925.

Séances du Conseil national: 16, 17, 18, 19 (II), 20, 23, 24, 25 (II), 26 (II), 27, 30, 31 (III) mars, 1^{er} (II), 2 et 3 avril (21 séances).

Séances du Conseil des Etats: 16, 17 (II), 18, 19, 20, 24, 25, 26 (II), 27, 30, 31 (II) mars, 1^{er}, 2 et 3 avril (17 séances).

Une séance de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies): Jeudi 26 mars (objets nos 4 [élection d'un juge fédéral] et * [élection du chancelier de la Confédération]).

Aperçu général.

Explication des signes. Les premiers nombres indiquent les numéros de la session; les nombres entre parenthèses indiquent les numéros consécutifs de contrôle. N = traité par le Conseil national. E = traité par le Conseil des Etats. X = liquidé. n = priorité au Conseil national. é = priorité au Conseil des Etats.

Numéros 1 à 81 = anciens objets. — * = nouveaux objets (27); en tout 108 objets.

- X1. — - Vérification des pouvoirs.
- 2. — n Règlement du Conseil national. Revision.
- X3. — - Commission des finances du Conseil national. Election complémentaire
- X4. — - Tribunal fédéral. Election complémentaire.
- X* — - Chancelier de la Confédération. Election.

Département politique.

- NE 5. (1143) n Question de la Savoie.
- EN 6. (1336) é Mesures pour assurer l'assimilation des étrangers en Suisse. Revision de l'art. 44 de la Constitution.
- ENE 7. (1703) é Biens appartenant à des Etats étrangers. Séquestre et exécution forcée.
- 8. (1903) n Suissesses réintégrées. Assistance.
- X9. (1911) n Zones de Genève. Compromis d'arbitrage avec la France.
- 10. (1912) n Commission parlementaire permanente des affaires étrangères. Création.
- 11. (1916) n Société des Nations. V^e Assemblée. Rapport.
- 12. (1936) n Nouvelles légations à Athènes et Belgrade.
- E 13. (1938) é Traité d'arbitrage avec l'Argentine.

Département de l'intérieur.

- E 14. (824) é Encouragement de l'éducation nationale.
- NENENE 15. (1559) n Loi fédérale sur la chasse et la protection des oiseaux. Revision.
- 16. (1922) é Redressement du Rhin. Traité avec l'Autriche.
- N * (1952) n Crédit pour la tuberculose. Rapport du Conseil fédéral.
- X * (1953) é Approvisionnement du pays en énergie électrique.
- * (1959) n Exportation d'énergie électrique. Rapport sur le postulat Grimm.

Département de justice et police.

- 17. (918) n Code pénal suisse.
- E 18. (964) é Code pénal militaire.
- E 19. (1672) é Automobiles. Loi fédérale sur la circulation.
- E 20. (1862) é Etablissement des étrangers. Réglementation fédérale.
- E 21. (1913) é Traite des femmes et des enfants et publications obscènes. Répression.
- E 22. (1914) é Traite des blanches. Convention internationale.

- E 23. (1915) é Publications obscènes. Convention internationale.
- X24. (Ad 1898) é Rapport sur la motion Keller-Argovie. Mise en vigueur de la suppression des maisons de jeu.
- X* (1946) é Constitution de Lucerne. Garantie.
- * (Ad 1958) é Cour administrative.
- a) (1958) é Loi fédérale.
- b) (Ad 1958) é Enumération des compétences.

Département militaire.

- N 25. (1873) n Service civil. Pétition.
- 26. (1939) é Fusil-mitrailleur. Introduction dans l'armée.

Département des finances et des douanes.

- 27. (1497) n Conditions du crédit hypothécaire. Rapport sur les postulats Seiler-Liestal et Weber-St-Gall.
- N 28. (1710) n Taxe d'exemption du service militaire. Revision de la loi fédérale.
- E 29. (1754) é Personnel fédéral pensionné. Réduction des rentes.
- EN 30. (1796) é Loi sur les douanes. Revision.
- NENE 31. (1805) n Benzines et benzols. Relèvement des droits.
- N 32. (1866) n Organisation de l'administration fédérale. Revision partielle.
- 33. (1868) é Conditions d'engagement des fonctionnaires. Loi.
- E 34. (1910) é Cour fédérale des comptes. Rapport sur le postulat du Conseil des Etats.
- 35. (1937) n Dime de l'alcool. Emploi en 1923.
- X36. (Ad 1907) n Reports de crédit de 1924 à 1925.
- * (1940) n Amortissement de la dette fédérale.
- * (1941) n Régie des alcools. Gestion et compte pour 1924.
- E * (1943) é Renouvellement du privilège de la Banque nationale.

Département de l'économie publique.

- NEN 37. (1102) n Assurance-invalidité, vieillesse et survivants.
- 38. (1804) é Assurance-accidents. Revision de l'article 51.
- 39. (1859) é Approvisionnement du pays en blé.
- E 40. (1909) é Encouragement de la culture des céréales. Exécution des arrêtés fédéraux. — Suppression du monopole du blé.
- 41. (1931) n Tarif des douanes. Loi fédérale.

- ×42. (1942) *é* Approvisionnement du pays en blé. Prix minimum et maximum des céréales indigènes et prime de mouture.

Département des postes et des chemins de fer.

- ×43. (1928) *n* Bâtiment des postes à Oerlikon. Achat d'un emplacement.
 44. (1930) *é* Transports par chemins de fer. Conventions internationales.
 ×45. (1932) *é* Chemin de fer de la Furka. Achèvement.
 × * Affaires de chemins de fer.
 ×*a*) (1944) *n* Tramways de Bâle-Ville. Extension de la concession.
 ×*b*) (1945) *n* Tramways de Zurich. Modification et extension de la concession.
 * (1960) *n* Congrès postal universel de Stockholm. Convention.

Motions, postulats et interpellations.

a) Motions et postulats.

1^o Conseil national.

- ×46. (707) - (Abt). Endettement de la propriété foncière agricole. (P)
 47. (1868) - Affolter. Le droit de superficie. (P)
 48. (1179) - Balmer. Relèvement de la situation sociale. (P)
 49. (1918) - Baumberger. Dépeuplement des hautes vallées. (M)
 50. (1934) - Billieux. Extension de l'action de secours en faveur des sinistrés suisses de guerre à l'étranger. (M)
 * (1964) - Bolle. Protection de la liberté d'association. (P)
 * 1949) - Duft. Inscription obligatoire au registre du commerce. (P)
 51. (831) - Eugster-Züst. Conservation et augmentation de terrains publics productifs. (P)
 52. (1266) - Gelpke. Colonisation intérieure. (P)
 53. (1456) - Gelpke. Restriction de la liberté du commerce et de l'industrie. (P)
 54. (1926) - Gelpke. Protection légale des sites. (M)
 55. (1863) - Grimm. Réglementation des prix des produits pharmaceutiques. (M)
 56. (1293) - GrosPierre. Contrats collectifs dans l'industrie. (P)
 57. (1935) - Hoppeler. Protection des détenus libérés. (P)
 58. (1190) - Huber. Election du Conseil fédéral par le peuple. Augmentation du nombre des conseillers fédéraux. (M)
 ×59. (1919) - Klöti. Emploi de la recette des tabacs. (M)
 60 (1921) - Mercier. Aide financière en faveur de sociétés pour la construction de logements bon marché. (P)
 * (1956) - Micheli. Taxes postales et téléphoniques. (P)
 61. (1885) - Müller-Abt. Revision de la loi sur l'assurance militaire et de l'organisation du tribunal des assurances. (M)

62. (1611) - Naine. Contrôle d'entreprises privées. (P)
 63. (1269) - Perrin († Düby). Instruction à donner au personnel permanent des C. F. F. (P)
 * (1965) - Petrig. Tarifs de chemin de fer d'Iselle à Brigue. (P)
 64. (1727) - de Rabours. Revision de la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques. (M)
 65. (1920) - Reinhard. Budget militaire et arbitrage international. (P)
 66. (1820) - Schär. Commerce des produits pharmaceutiques. (P)
 67. (1896) - Scherrer. Repos hebdomadaire dans les hôtels et restaurants. (P)
 * (1955) - Scherrer. Salaires des brodeurs. (P)
 68. (1380) - Seiler-Liestal. Passage de troupes étrangères. (M)
 69. (1529) - Tobler. Revision du règlement du Conseil national. (P)
 70. (1766) - Troillet. Art. 50 de la loi fédérale sur les forces hydrauliques. (P)
 71. (1067) - Weber-St-Gall. Création d'un département de la protection ouvrière et de la prévoyance sociale. (P)
 72. (1649) - Weber-St-Gall. Loi sur la banque. (P)
 73. (1749) - Weber-St-Gall. Augmentation de la subvention à l'école primaire. (P)
 74. (1811) - Weber-St-Gall. Revision du droit de société. (C. O). (P)
 75. (1897) - Zurburg. Certificats fédéraux de capacité pour avocats. (P)

2^o Conseil des Etats.

- ×76. (1892) - Moser. Modification de l'art. 218 C. O. (M)
 77. (1718) - Savoy. Assurance-vieillesse.
 78. (1843) - Scherer. Prorogation d'actes législatifs argués de nullité.

b) Interpellations.

1^o Conseil national.

79. (1842) - Canova. Bureau d'espionnage français à Bâle.
 × * (1950) - Gnägi. Mévente du bétail.
 × * (1948) - Graber. Document Guilbeaux.
 * (1957) - GrosPierre. Concurrence des prix dans l'horlogerie.
 * (1966) - Held. Restrictions de l'importation des chevaux.
 80. (1933) - Holenstein. Monopole d'exportation de l'Union des fromages.
 * (1954) - Huggler. Cherté de la vie.
 ×81. (1925) - Ilg. Semaine de 52 heures.
 × * (1951) - Petrig. Mévente du bétail.
 * (1963) - Schneider. Attribution d'ouvrages des C. F. F. à des tâcherons.

2^o Conseil des Etats.

- * (1961) - Brügger. Abrogation des restrictions concernant les loyers.
 × * (1947) - Savoy. Mévente du bétail.
 × * (1967) - Savoy. Accident au pont en transformation de Grandfey.
 × * (1962) - Scherer. Réduction du prix du blé.

Les premiers chiffres indiquent les numéros de la session; les chiffres entre parenthèses, les numéros de contrôle de l'objet pendant la période législative courante. n = priorité au Conseil national; é = priorité au Conseil des Etats. N = commission du Conseil national; E = commission du Conseil des Etats; X = liquidé; * = nouveaux objets.

X1. — - **Vérification des pouvoirs.** Nouveaux membres du Conseil national et du Conseil des Etats.

N Schwander, Ast, Canova, Cornaz, Couchepin, Duft, GrosPierre, Hadorn, Oehninger, Pitteloud, Sträuli-Winterthour. (11)

Conseil national.

Nouveaux membres:

M. *Winzeler*, Jean, député au Grand Conseil, à Stein s. Rhin.
 » *von Weber*, Charles, landammann, à Schwyz.
 » *Raschein*, Paul, juge cantonal, à Malix.

1925, 16 mars. **Décision du Conseil national:** L'élection de MM. Winzeler, von Weber et Raschein est validée.

2. — n **Règlement du Conseil national. Revision.** Propositions de la commission du 17 décembre 1921.

N Jenny - Worblaufen, Blumer, Evéquo, Forrer, Freiburghaus, Graber, Hauser, Jaton, Klöti, von Matt, Maunoir, de Meuron, Minger, Odinga, Schmid-Oberentfelden, Stohler, Stuber, Walther. (18)

1922, 15 décembre. **Décision du Conseil national** lors de la discussion de la gestion de la régie des alcools (objet n° 45/1647): La proposition ci-après de la commission des alcools est renvoyée à la commission pour la revision du règlement du Conseil national:

« L'art. 50 du règlement est révisé dans ce sens que l'exception prévue à l'alinéa 3 est étendue à la commission des alcools. »

X3. — - **Commission des finances du Conseil national. Election complémentaire.**

1925, 27 mars. **Conseil national:** M. *Obrecht*, H., en remplacement de M. Stuber, membre sortant.

X4. — - **Tribunal fédéral. Election complémentaire.**

1925, 26 mars. **Assemblée fédérale (Chambres réunies):** M. *Bolla*, Plinio, avocat, à Bellinzona, en remplacement de M. E. Garbani-Nerini, élu directeur du Bureau international des postes.

X* — - **Chancelier de la Confédération. Election.**

1925, 26 mars. **Assemblée fédérale (Chambres réunies):** M. Robert *Kastlin*, vice-chancelier, en remplacement de feu M. A. Steiger.

Département politique.

5. (1143) n **Question de la Savoie.** Message et projet d'arrêté du 14 octobre 1919 (F. féd. V, 65) concernant l'accord entre le Conseil fédéral et le gouvernement français tel qu'il figure à l'art. 435 du Traité de paix entre les puissances alliées et associées et l'Allemagne.

N Lohner, Baumann-Ruti, Bucher, Cailler, Calame, Dollfus, Eisenhut, Gamma, Gelpke, GrosPierre, Hofmann, Hofstetter, Holenstein, Lachenal, von Matt, de Meuron, Naine, Reinhard, Rosselet, Schneider, Schopfer, Seiler-Zermatt, Siegenthaler, von Streng, Steuble, Tobler, Tschumi, Walser, Zimmerli. (29)

E Isler, Bertoni, Böhi, Brügger, Burklin, Dietschi, Geel, Mercier, de Meuron, Montenach, Moser, Ochsner, Rusch, Simon, Wettstein, Winger, Wirz. (17)

1919, 21 novembre. **Décision du Conseil national,** avec des modifications au projet du Conseil fédéral.

1921, 22 décembre. **Décision du Conseil des Etats,** avec des divergences.

(Bulletin sténographique.)

6. (1336) é **Mesures pour assurer l'assimilation des étrangers en Suisse. Revision de l'art. 44 de la Constitution.** Message et projet d'arrêté du 9 novembre 1920 (F. féd. V, 1) concernant la revision de l'art. 44 de la Constitution (mesures à prendre pour assurer l'assimilation des étrangers en Suisse). — Message complémentaire du 14 novembre 1922 (F. féd. III, 683).

N von Arx, Bolle, de Dardel, Duft, Gaudard, Gelpke, Jäger, Meili, Morard, Nobs, Schmid-Oberentfelden. (11)

E Hildebrand, Béguin, Bertoni, Böhi, Huber-Uri, Isler, Scherer, Sigrist, Wettstein. (9)

1923, 22 juin. **Conseil des Etats:** Entrée en matière; discussion pas encore terminée.

1923, 4 octobre. **Conseil des Etats:** L'entrée en matière est votée et le projet renvoyé à la commission.

1923, 19 décembre. **Décision du Conseil des Etats,** avec des divergences. Adoption du *postulat* ci-après.

1925, 26 mars. **Décision du Conseil national,** avec des divergences.

Postulat du Conseil des Etats.

Le Conseil fédéral est invité à présenter à l'Assemblée fédérale un rapport et des propositions concernant la réglementation de l'établissement des étrangers en Suisse par une loi fédérale.

(Bulletin sténographique.)

7. (1703) é **Biens appartenant à des Etats étrangers. Séquestre et exécution forcée.** Message et projet de loi du 29 janvier 1923 (F. féd. I, 416) concernant un projet de loi sur le séquestre et les mesures d'exécution forcée sur les biens appartenant à des Etats étrangers.

N von Streng, Affolter, Ast, Baumann-Ruti, de Dardel, Killer, Leuenberger, Petrig, Schopfer. (9)

E Scherer, Ammann, Béguin, Hildebrand, Messmer, Moriaud, Sigrist. (7)

1923, 19 juin. **Décision du Conseil des Etats,** avec des modifications au projet du Conseil fédéral.

1924, 3 avril. **Décision du Conseil national:** Il n'est pas passé à la discussion des articles.

1925, 19 mars. **Décision du Conseil des Etats:** Il est passé à la discussion des articles et la décision du 19 juin est maintenue.

(*Bulletin sténographique.*)

8. (1903) n **Suissesses réintégrées. Assistance.**

Message et projet d'arrêté du 31 octobre 1924 (F. féd. III, 706) concernant l'assistance de femmes réintégrées dans la nationalité suisse.

N Bertschinger, Belmont, Canova, Genoud, Grobet, Gufknecht, Klöti, Odermatt, Peter, Weber-Grasswil, Zurburg. (11)

E Ammann, Barman, Dind, Hildebrand, Læly, Moser, Rusch. (7)

(*Bulletin sténographique.*)

×9. (1911) n **Zones de Genève. Compromis d'arbitrage avec la France.**

Message et projet d'arrêté du 25 novembre 1924 (F. féd. IV, 981) concernant l'approbation du compromis d'arbitrage conclu le 30 octobre 1924, entre la Suisse et la France, au sujet des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex.

N Lohner, Bucher, Calame, Gelpke, Grosspierre, Jäggi, Jobin, Maillefer, von Matt, Maunoir, Reinhard, Rosselet, Seiler-Liestal, von Streng, Tobler, Tschumi, Weisflog. (17)

E Isler, Bertoni, Böhi, Brügger, Geel, Moser, Moriaud, Ochsner, Winiger. (9)

1925, 18 mars. **Décision du Conseil national,** conformément au projet du Conseil fédéral.

1925, 26 mars. **Décision du Conseil des Etats:** Adhésion.

(*Bulletin sténographique.*)

10. (1912) n **Commission parlementaire permanente des affaires étrangères. Création.**

Rapport du Conseil fédéral du 25 novembre 1924 (F. féd. IV, 1043) concernant la création d'une commission parlementaire permanente des affaires étrangères.

N Evéquo, Abt, Bossi, Dollfus, Gaudard, Graber, Hauser, Jäger, Minger, Nobs, Ogiati, de Rabours, Schmid-Oberentfelden, Schwander, Spychiger, Wunderli, Zimmerli. (17)

E Sigrist, Bolli, Huber-Thurgovie, de Meuron, Simon, Ochsner, Wirz. (7)

11. (1916) n **Société des Nations. Ve Assemblée. Rapport.**

Rapport du Conseil fédéral du 8 décembre 1924 (F. féd. 1925 I, 1) sur la cinquième Assemblée de la Société des Nations.

N Meyer-Zurich, Bürgi, Burren, Gottret, Graber, Hofstetter, Kurer, Lachenal, Moser-Neuhausen, Nobs, Piguët, Schmid-Oberentfelden, Steiner-Zoug. (13)

E Keller-Argovie, Charmillot, Keller-Zurich, Savoy, Schöpfer, Simon, Winiger. (7)

12. (1936) n **Nouvelles légations à Athènes et Belgrade.**

Message et projet d'arrêté du 9 janvier 1925 (F. féd. I, 335) concernant la transformation en légations des con-

sulats généraux de Suisse à Athènes et à Belgrade.

N Lachenal, Baumann-Schafisheim, Billeux, Duft, Grand, Greulich, Knüsel, de Meuron, Schneeberger, Streuli-Horger, Weisflog. (11)

E Ammann, Böhi, Charmillot, de Meuron, Rusch. (5)

13. (1938) é **Traité d'arbitrage avec l'Argentine.**

Message et projet d'arrêté du 6 février 1925 (F. féd. I, 447) concernant l'approbation du traité d'arbitrage conclu, le 17 novembre 1924, entre la Suisse et la République Argentine.

N Klöti, Bürgi, Celio, Eisenhut, Farbstein, Hitz, Kurer, Nyffeler, Scherrer, Schöpfer, Spychiger. (11)

E Geel, Bertoni, Böhi, Isler, Moriaud, Räber, Winiger. (7)

1925, 1^{er} avril. **Décision du Conseil des Etats,** conformément au projet du Conseil fédéral.

Département de l'intérieur.

14. (824) é **Encouragement de l'éducation nationale.**

Message et projet d'arrêté du 3 décembre 1917 (Feuille féd. IV, 867), concernant la participation de la Confédération aux efforts pour le développement de l'éducation nationale.

N Lohner, Biroll, de Dardel, Graber, Hardmeier, Meili, Perrier, Schenkel, Schöpfer, Vigizzi, Waldvogel. (11)

E Læly, Huber-Uri, de Meuron, Montenach, Schneider, Wettstein, Winiger. (7)

1924, 28 mars. **Décision du Conseil des Etats:** Conformément à la proposition du Conseil fédéral, l'objet est rayé de la liste des objets en délibération.

15. (1559) n **Loi fédérale sur la chasse et la protection des oiseaux.**

Message du 20 mars 1922 (F. féd. I, 377) concernant un projet de loi fédérale sur la chasse et la protection des oiseaux.

N Zurburg, Chamorel, Eigenmann, Frank, Keel, König, Rochaix, Schüpbach, Steiner-Malters, Steuble, Troillet, Vonmoos, Weber-St-Gall, Welti, Zschokke. (15)

E Savoy, Hauser, Keller-Argovie, Læly, Moser, Riva, Simon. (7)

1923, 27 avril. **Décision du Conseil national:** Entrée en matière sur le projet; les articles 1 à 8 ont été discutés.

1923, 8 juin. **Décision du Conseil national:** Les articles 9 à 39^{bis} ont été discutés.

1923, 2 octobre. **Décision du Conseil national:** Les articles 40 à 72 ont été discutés. Le projet de loi est voté avec des modifications.

1924, 16 octobre. **Décision du Conseil des Etats,** avec des divergences. Adoption d'un *postulat* (voir ci-après).

1924, 10 décembre. **Décision du Conseil national,** avec des divergences.

1925, 17 mars. **Décision du Conseil des Etats,** avec des divergences.

1925, 2 avril. **Décision du Conseil national,** avec des divergences.

1925, 3 avril. **Décision du Conseil des Etats:** Adhésion. La loi est transmise à la commission de rédaction.

Postulat du Conseil des Etats.

L'article 28 de la loi sur la chasse et la protection des oiseaux impose aux autorités scolaires le devoir de veiller à ce qu'on enseigne aux enfants dans les écoles la connaissance des oiseaux protégés ainsi que leur utilité et le devoir de les épargner.

Pour rendre cette disposition efficace, il est nécessaire de mettre à la disposition des écoles des moyens d'enseignement bien appropriés à leur destination.

En conséquence, le Conseil des Etats prie le Conseil fédéral d'étudier, de concert avec la conférence des chefs des directions cantonales de l'instruction, la création de moyens d'enseignement répondant à ce besoin, notamment de bons tableaux propres à répandre la connaissance des oiseaux utiles.

(Bulletin sténographique.)

16. (1922) é **Redressement du Rhin. Traité avec l'Autriche.** Message et projet d'arrêté du 5 décembre 1924 (F. féd. III, 1175) concernant l'approbation du Traité entre la Suisse et l'Autriche pour le redressement du Rhin dès l'embouchure de l'III jusqu'au lac de Constance.

N Gabathuler, Bolle, Fazan, Grand, Greulich, Hadorn, Hunziker, Ilg, Micheli, Zschokke, Zurburg. (11)

E Keller-Zurich, Béguin, Charmillot, Lœly, Sigrüst, Rusch, Wirz. (7)

(1952) n **Crédit pour la tuberculose. Rapport du Conseil fédéral.** Rapport du Conseil fédéral du 23 mars 1925 (F. féd. I, 836) en réponse au postulat de la commission des finances visant le crédit pour la tuberculose.

N Welti, Baumann-Schafisheim, Berthoud, Girod, Gottret, Hardmeier, Hoppeler, Killer, Micheli, Steiner-Kaltbrunn, Ullmann. (11)

E Messmer, Ammann, Barman, Dind, de Meuron, Rusch, Schneider, Schöpfer, Wettstein. (9)
(Commission des finances.)

1925, 3 avril. **Décision du Conseil national:** Il est pris acte du rapport du Conseil fédéral avec approbation.

× * (1953) é **Approvisionnement du pays en énergie électrique.** Message du 23 mars 1925 (F. féd. I, 832) concernant un projet d'arrêté fédéral d'urgence sur l'approvisionnement du pays en énergie électrique.

N Vonmoos, Balestra, Gnägi, Grimm, Moser-Hitzkirch, Piguët, Rochoaix, Schenkel, Seiler-Liestal, Sulzer, Waldvogel. (11)

E Baumann, Charmillot, Messmer, Muheim, Wettstein. (5)

1925, 30 mars. **Décision du Conseil des Etats,** conformément au projet du Conseil fédéral.

1925, 2 avril. **Décision du Conseil national:** Adhésion.

* (1959) n **Exportation d'énergie électrique. Rapport sur le postulat Grimm.** Rapport du Conseil fédéral du 27 mars

1925 (F. féd. I, 853) sur le postulat Grimm relatif à l'économie électrique nationale.

N Vonmoos, Balestra, Gnägi, Grimm, Moser-Hitzkirch, Piguët, Rochoaix, Schenkel, Seiler-Liestal, Sulzer, Waldvogel. (15)

E

Département de justice et police.

17. (918) n **Code pénal suisse.** Message du 23 juillet 1918 (F. féd. IV, 1) à l'appui d'un projet de code pénal suisse.

N Müller, Affolter, von Arx, Balestra, Belmont, Billieux, Eggspühler, Evéquo, Farbstein, Grand, Grünenfelder, Hadorn, Huber, Hunziker, Lohner, Mauvois, Naine, Nyffeler, Schär, Schöpfer, Seiler-Liestal, Siegenthaler, Streuli-Horgen, Stuber, Ullmann, Vigizzi, Walser. (27)

E Geel, Baumann, Bertoni, Bolli, Brügger, Charmillot, Dind, Hildebrand, Muheim, Ochsner, Savoy, Schöpfer, Sigrüst, Wettstein, Wirz. (15)

(Bulletin sténographique.)

18. (964) é **Code pénal militaire suisse.** Message du 26 novembre 1918 (F. féd. V, 349) concernant un projet de code pénal militaire suisse.

N Müller, Affolter, von Arx, Balestra, Belmont, Billieux, Eggspühler, Evéquo, Farbstein, Grand, Grünenfelder, Hadorn, Huber, Hunziker, Lohner, Mauvois, Naine, Nyffeler, Schär, Schöpfer, Seiler-Liestal, Siegenthaler, Streuli-Horgen, Stuber, Ullmann, Vigizzi, Walser. (27)

E Geel, Baumann, Bertoni, Bolli, Brügger, Charmillot, Dind, Hildebrand, Muheim, Ochsner, Savoy, Schöpfer, Sigrüst, Wettstein, Wirz. (15)

1921, 19 janvier. **Décision du Conseil des Etats:** Il est pris connaissance du rapport provisoire de la commission.

1921, 15 avril. **Décision du Conseil des Etats:** Le livre premier, partie générale, est approuvé, sauf quelques propositions renvoyées à la commission.

1921, 16 décembre. **Décision du Conseil des Etats:** Le livre premier est approuvé.

1922, 26 janvier. **Décision du Conseil des Etats:** Le livre deuxième est approuvé sauf quelques articles renvoyés.

1922, 7 avril. **Décision du Conseil des Etats:** Le livre troisième est approuvé et le projet de loi est adopté avec des modifications au projet du Conseil fédéral.

1924, 17 octobre. **Décision du Conseil national:** Les articles 1^{er} à 39 du livre premier sont adoptés.

(Bulletin sténographique.)

19. (1672) é **Automobiles. Loi fédérale sur la circulation.** Message du 3 novembre 1922 (F. féd. III, 461) concernant le projet d'une loi fédérale sur la circulation des véhicules automobiles et des cycles.

N Calame, Burger, Dedual, Dicker, Gottret, Held, Mächler, Maillefer, Pfister, de Roubours, Raschein, Rosselet, Schneeberger, Seiler-Zermatt, Stohler, Walther, Wirz. (17)

- E Bolli, Andermatt, Béguin, Brügger, Keller-Zurich, Savoy, Scherer, Sigrist, Simon. (9)
- 1923, décembre. Conseil des Etats: La loi est discutée et plusieurs articles sont renvoyés à la commission.
- 1924, 27 mars. Décision du Conseil des Etats: Le projet de loi est adopté en votation sur l'ensemble, avec des modifications au projet du Conseil fédéral.
- 1924, 19 décembre. Décision du Conseil national: Les articles 1 à 55 sont adoptés, sauf les art. 30 à 49 renvoyés à la commission.
- 1925, 27 mars. Décision du Conseil national: Les art. 56 à 64 sont adoptés.
(Bulletin sténographique.)
20. (1862) é **Etablissement des étrangers. Réglementation fédérale.** Message et projet d'arrêté du 2 juin 1924 (F. féd. II, 541) concernant la réglementation du séjour et de l'établissement des étrangers en Suisse par le droit fédéral.
- N Schwander, Blumer, Choquard, Höppli, Huber, Jäger, Jenny-Worblaufen, Maggini, de Rabours, Scherrer, Schneeberger, Schopfer, Streuli-Horgen, Waldvogel, Zimmerli. (15)
- E Hildebrand, Béguin, Bertoni, Böhi, Huber-Uri, Isler, Scherer, Sigrist, Wettstein. (9)
- 1924, 8 octobre. Décision du Conseil des Etats, avec des modifications au projet du Conseil fédéral.
(Bulletin sténographique.)
21. (1913) é **Traite des femmes et des enfants et publications obscènes. Loi fédérale.** Message et projet de loi du 25 novembre 1924 (F. féd. IV, 1138) concernant la répression de la traite des femmes et des enfants, ainsi que les publications obscènes.
- N Naine, Ast, Brügger, Burkhard, Couchepin, de Dardel, Grünenfelder, Häfliger, Hoppeler, Höppli, Leuenberger, Perrier, Pitton, Surbeck, Wulliamoz. (15)
- E Béguin, Dietschi, Hauser, Montenach, Muheim, Scherer, Wyrsh. (7)
- 1925, 17 mars. Décision du Conseil des Etats, avec des modifications au projet du Conseil fédéral.
(Bulletin sténographique.)
22. (1914) é **Traite des blanches. Convention internationale.** Message et projet d'arrêté du 25 novembre 1924 (F. féd. IV, 1059) concernant l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale du 4 mai 1910 relative à la répression de la traite des blanches et la ratification de la Convention internationale du 30 septembre 1921 pour la suppression de la traite des femmes et des enfants.
- N Naine, Ast, Brügger, Burkhard, Couchepin, de Dardel, Grünenfelder, Häfliger, Hoppeler, Höppli, Leuenberger, Perrier, Pitton, Surbeck, Wulliamoz. (15)
- E Béguin, Dietschi, Hauser, Montenach, Muheim, Scherer, Wyrsh. (7)
- 1925, 17 mars. Décision du Conseil des Etats, avec des modifications au projet du Conseil fédéral.
(Bulletin sténographique.)

23. (1915) é **Publications obscènes. Convention internationale.** Message et projet d'arrêté du 25 novembre 1924 (F. féd. IV, 1103) à l'appui de la ratification de la Convention internationale du 12 septembre 1923 relative à la répression de la circulation et du trafic des publications obscènes.

N Naine, Ast, Brügger, Burkhard, Couchepin, de Dardel, Grünenfelder, Häfliger, Hoppeler, Höppli, Leuenberger, Perrier, Pitton, Surbeck, Wulliamoz. (15)

E Béguin, Dietschi, Hauser, Montenach, Muheim, Scherer, Wyrsh. (7)

1925, 17 mars. Décision du Conseil des Etats, avec des modifications au projet du Conseil fédéral.

(Bulletin sténographique.)

× 24. (Ad 1898) é **Rapport sur la motion Keller-Argovie.** (Mise en vigueur de la suppression des maisons de jeu.) Rapport du Conseil fédéral du 10 février 1925 (F. féd. I, 465) concernant la motion Keller-Argovie, membre du Conseil des Etats, et cosignataires, du 16 octobre 1924.

N Hunziker, Bertschinger, de Dardel, Grobet, Grünenfelder, Held, Huber, Mercier, Morard, Moser-Hitzkirch, Ullmann. (11)

E Wettstein, Baumann, Isler, Montenach, Muheim, Moriaud, Winiger. (7)

1925, 17 mars. Décision du Conseil des Etats: Le Conseil fédéral est invité à fixer au 16 avril 1926 la fermeture des maisons de jeu, conformément à l'art. 35, 3^e al., de la Constitution.

1925, 20 mars. Décision du Conseil national: Il est pris acte du rapport du Conseil fédéral en repoussant la motion du Conseil des Etats du 17 mars 1925.

× * (1946) é **Constitution de Lucerne.** Message et projet d'arrêté du 20 février 1925 (F. féd. I, 828) concernant la garantie des paragraphes révisés 11, 72 et 94^{bis} de la constitution du canton de Lucerne.

N Pitteloud, Burger, Canova, Dedual, Dicker, Fazan, Jenny-Ennenda. (7)

E Dietschi, Huber-Thurgovie, Montenach. (3)

1925, 27 mars. Décision du Conseil des Etats, conformément au projet du Conseil fédéral.

1925, 1^{er} avril. Décision du Conseil national: Adhésion.

* (Ad 1058) é **Cour administrative.**

a) (1958) é **Loi fédérale.** Message et projet de loi du 27 mars 1925 (F. féd. I,) sur la juridiction administrative et disciplinaire fédérale.

b) (Ad 1958) é **Énumération des attributions.** Message et projet d'arrêté du 27 mars 1925 (F. féd. I,) énumérant diverses attributions de la cour administrative.

N (17)

E Scherer, Barman, Brügger, Charmillot, Geel, Moriaud, Räber, Riva, Sigrist, Simon, Wettstein. (11)

(Bulletin sténographique.)

Département militaire.

25. (1873) n **Service civil. Pétition.** Rapport du Conseil fédéral du 12 septembre 1924 (F. féd. III, 393) sur la pétition concernant le service civil.

N Huber, Dedual, Dicker, Ilg, Maggini, Meyer-Zoug, Petrig, Stähli, Zimmerli. (9)
(Commission des pétitions.)

E Huber-Thurgovie, Baumann, Burklin, Hauser, Loretan, Montenach, Riva. (7)

- 1924, 15 décembre. **Décision du Conseil national:** Conformément à la proposition du Conseil fédéral, il n'est pas donné suite à la pétition.

26. (1939) é **Fusil-mitrailleur. Introduction dans l'armée.** Message et projet d'arrêté du 13 février 1925 (F. féd. I, 473) concernant l'introduction du fusil-mitrailleur dans l'armée.

N Joss, Bujard, Couchepin, Dollfus, Gamma, Maggini, Moser-Neuhausen, Pfister, von Weber, Weibel, Wirz. (11)

E Mercier, Bolli, Brügger, Charmillot, Dind, Keller-Zurich, Muheim, Ochsner, Riva. (Commission militaire.) (9)

Département des finances et des douanes.

27. (1497) n **Conditions du crédit hypothécaire. Rapport sur les postulats Seiler-Liestal et Weber-St-Gall.** Rapport du Conseil fédéral du 25 octobre 1921 (F. féd. IV, 677) sur les postulats Seiler-Liestal et Weber-St-Gall concernant les conditions du crédit hypothécaire et le postulat n° 887 demandant que la Caisse de prêts de la Confédération mette des fonds au service du crédit hypothécaire.

N Stähli, Balmer, Calame, Hauser, Hofmann, Morard, Obrecht, Schmid-Olten, Sträuli-Winterthour, Stuber, Wunderli. (11)

E Keller-Argovie, Dind, Hildebrand, Loretan, Moser. (5)

28. (1710) n **Taxe d'exemption du service militaire. Revision de la loi fédérale.** Message et projet de loi du 5 février 1923 (F. féd. I, 447) concernant la revision de la loi fédérale du 28 juin 1878 sur la taxe d'exemption du service militaire.

N Seiler-Liestal, Calame, Canova, Dollfus, Fazan, GrosPierre, Hardmeier, Hauser, Nietlispach, Nyffeler, Pfister, de Roubours, Walther. (13)

E Keller-Zurich, Béguin, Læly, Loretan, Moser, Rusch, Savoy. (7)

- 1925, 26 mars. **Décision du Conseil national:** Il n'est pas passé à la discussion des articles.

(Bulletin sténographique.)

29. (1754) é **Personnel fédéral pensionné. Réduction des rentes.** Message et projet d'arrêté du 11 juin 1923 (F. féd. II, 509) concernant la réduction des rentes et des secours accordés par la caisse d'assurance des fonctionnaires, employés et ouvriers fédéraux.

N Schüpbach, Baumberger, Berthoud, Cornaz, Farbstein, Frank, Gamma, Meyer-

Zoug, Nietlispach, Rusca, Tobler, Troillet, Weber-Grasswil, Weibel, Winzeler.

(15)

E Baumann, Andermatt, Dind, Geel, Isler, Riva, Sigrist. (7)

- 1923, 3 octobre. **Décision du Conseil des Etats,** avec des modifications au projet du Conseil fédéral.

- 1923, 5 décembre. **Conseil national:** Au cours de la discussion générale une *motion d'ordre* tendant à renvoyer le projet à la commission est adoptée.

- 1924, 18 juin. **Conseil national:** Discussion de l'entrée en matière.

(Bulletin sténographique.)

30. (1796) é **Loi sur les douanes. Revision.** Message et projet de loi du 4 janvier 1924 (F. féd. I, 21) concernant la revision de la loi fédérale sur les douanes du 28 juin 1893.

N Odinga, Balmer, Baumberger, Cailler, Calame, Choquard, Eigenmann, Eisenhut, Eugster-Züst, Evéquo, Graf, Grimm, Hofmann, Huggler, Jaton, Jenny-Ennenda, Jenny-Worblaufen, Killer, König, Maunoir, Minger, Moser-Hitzkirch, Naine, Rusca, Steiner-Kaltbrunn, Sulzer, Tschumi, Vonmoos, Zeli. (29)

E Bolli, Béguin, Bertoni, Isler, Loretan, Mercier, Messmer, Moser, Räber, Savoy, Scherer, Schöpfer, Simon, Wettstein, Winiger. (15)

(Commissions des douanes.)

- 1924, 17 juin. **Conseil des Etats:** Le projet de loi est discuté jusqu'au bout, mais plusieurs articles sont renvoyés à la commission.

- 1924, 15 octobre. **Décision du Conseil des Etats:** La loi est approuvée sauf le chapitre IV (recours).

- 1924, 9 décembre. **Décision du Conseil des Etats:** Le IV^e chapitre est approuvé et le projet de loi adopté, avec des modifications au projet du Conseil fédéral.

- 1925, 2 avril. **Décision du Conseil national,** avec des divergences.

(Bulletin sténographique.)

31. (1805) n **Droits sur les benzines et benzols. Relèvement.** Rapport du Conseil fédéral du 17 décembre 1923 (F. féd. III, 567) concernant le relèvement des droits sur les benzines et benzols pour moteurs.

Rapport du Conseil fédéral du 19 septembre 1924 (F. féd. III, 424) sur le postulat du Conseil des Etats du 3 avril 1924.

N Odinga, Balmer, Baumberger, Cailler, Calame, Choquard, Eigenmann, Eisenhut, Eugster-Züst, Evéquo, Graf, Grimm, Hofmann, Huggler, Jaton, Jenny-Ennenda, Jenny-Worblaufen, Killer, König, Maunoir, Minger, Moser-Hitzkirch, Naine, Rusca, Steiner-Kaltbrunn, Sulzer, Tschumi, Vonmoos, Zeli. (29)

E Bolli, Béguin, Bertoni, Isler, Loretan, Mercier, Messmer, Moser, Räber, Savoy, Scherer, Schöpfer, Simon, Wettstein, Winiger. (15)

(Commissions des douanes.)

- 1923, 20 décembre. **Décision du Conseil national:** Il est pris acte du rapport du Conseil fé-

déral. La *motion* ci-après est prise en considération:

Motion du Conseil national.

Le Conseil fédéral est invité à réduire le droit d'entrée sur les benzines et benzols de 20 à 15 francs par 100 kg.

1924, 3 avril. **Décision du Conseil des Etats:** Il est pris acte, avec approbation, du rapport du Conseil fédéral. La *motion du Conseil national* est ainsi *rejetée*. Adoption du *postulat* ci-après:

Postulat du Conseil des Etats.

Le Conseil fédéral est invité à présenter aussi promptement que possible aux Chambres un rapport et des propositions concernant l'octroi de subventions aux cantons pour l'amélioration et l'entretien des routes principales ouvertes à la circulation des automobiles.

1924, 15 octobre. **Décision du Conseil national:** La décision et la motion du 20 décembre 1923 sont maintenues et le *postulat* du Conseil des Etats est repoussé.

1925, 31 mars. **Décision du Conseil des Etats:**

I.

Le *postulat* du Conseil des Etats du 3 avril 1924, *postulat* invitant le Conseil fédéral à présenter le plus promptement possible aux Chambres un rapport et des propositions concernant l'octroi aux cantons de subsides pour l'amélioration et l'entretien des routes principales ouvertes à la circulation des automobiles, est maintenu.

Cette décision est communiquée au Conseil national simplement à titre d'information (Art. 14 de la loi sur les rapports entre les Conseils).

II.

La motion, acceptée derechef par décision du Conseil national du 15 octobre 1924, motion invitant le Conseil fédéral à réduire de 5 francs le droit d'entrée sur les benzines et les benzols pour moteurs qu'il a relevé de 10 à 20 francs le 7 décembre 1923, est repoussée.

32. (1866) *n* **Organisation de l'administration fédérale. Revision partielle.** Message et projet d'arrêté du 16 juin 1924 (F. féd. II 600) concernant la modification des articles 30 et 33 de la loi fédérale (attribution de la direction des constructions au département des finances, attribution du bureau de statistique et du bureau des poids et mesures au département de l'intérieur.)

Rapport du Conseil fédéral du 21 novembre 1924 à la commission du Conseil des Etats.

N Hadorn, Balestra, Berthoud, Burkhard, Hardmeier, Hauser, Kurer, Schirmer, Schmid-Olten. (9)

E de Meuron, Barman, Hauser, Isler, Rusch. (5)

1924, 18 décembre. **Décision du Conseil national:**

Il n'est pas passé à la discussion des articles du projet d'arrêté. Le *postulat* du Conseil national du 16 juin 1924 est annulé.

Le Conseil fédéral est invité à préparer aussitôt que possible une réorganisation de la direction des constructions fédérales et

des services connexes en vue d'en simplifier les rouages.

(*Bulletin sténographique.*)

33. (1868) *é* **Conditions d'engagement des fonctionnaires. Loi.** Message du Conseil fédéral du 18 juillet 1924 (F. féd. III, 1) à l'Assemblée fédérale relatif au projet de loi fédérale sur le statut des fonctionnaires fédéraux.

N Schüpbach, Abt, Berthoud, Bratschi-Berne, Evéquo, Eymann, Gnägi, Graf, Huber, Jaton, Jobin, Miescher, Olgiati, Pfister, Steiner-Baar, von Streng, Tschumi, Weber-St-Gall, Zeli, Z'graggen, Züblin. (21)

E Baumann, Béguin, Burklin, Dind, Huber-Uri, Keller-Zurich, Messmer, Moser, Riva, Savoy, Scherer, Schöpfer, Wigner. (13)

1925, 2 avril. **Décision du Conseil des Etats:** Les chapitres I à IV (Art. 1 à 51) sont adoptés, sauf quelques propositions renvoyées à la commission.

(*Bulletin sténographique.*)

34. (1910) *é* **Cour fédérale des comptes. Rapport sur le *postulat* du Conseil des Etats.**

Rapport du Conseil fédéral du 18 novembre 1924 (F. féd. IV, 849) au sujet du *postulat* du Conseil des Etats du 10 décembre 1918 concernant la création d'une Cour fédérale des comptes.

N Tobler, Balestra, Eymann, Hauser, Holenstein, Joss, Maillefer, de Meuron, Meyer-Zurich, Obrecht, Schär. (11)

E Messmer, Ammann, Barman, Dind, de Meuron, Rusch, Schneider, Schöpfer, Wettstein. (9)

(Commissions des finances).

1925, 25 mars. **Décision du Conseil des Etats:** 1° Il y a lieu de faire abstraction de la création d'une cour des comptes. 2° Le Conseil fédéral est invité à présenter aux Chambres un nouveau rapport sur la réorganisation du contrôle des finances.

35. (1937) *n* **Dime de l'alcool. Emploi en 1923.**

Rapports des cantons sur l'emploi, à la lutte contre l'alcoolisme, de la subvention de la régie des alcools pour 1923. 33^e message du Conseil fédéral du 3 février 1925 (F. féd. I, 385).

N de Dardel, Burren, Genoud, Graf, Häfliger, Hoppeler, Oehninger, Peter, Pitton, Surbeck, Welti. (11)

E Barman, Burklin, Hauser, Schneider, Wyrsh. (6)

×36. (Ad 1907) *n* **Reports de crédit de 1924 à 1925.**

Message et projet d'arrêté du 13 mars 1925 (F. féd. I, 754) concernant le vote des reports de crédit de 1924 à 1925.

N Stuber, Balestra, Eymann, Hauser, Holenstein, Joss, Maillefer, de Meuron, Meyer-Zurich, Schär, Tobler. (11)

E Messmer, Ammann, Barman, Dind, de Meuron, Rusch, Schneider, Schöpfer, Wettstein. (9)

(Commissions des finances.)

1925, 27 mars. **Décision du Conseil national,** avec des modifications au projet du Conseil fédéral.

1925, 31 mars. **Décision du Conseil des Etats:** Adhésion.

* (1940) n **Amortissement de la dette fédérale.** Message et projet d'arrêté du 27 février 1925 (F. féd. I, 677) concernant l'amortissement de la dette fédérale.

N Tobler, Balestra, Eymann, Hauser, Holenstein, Joss, Maillefer, de Meuron, Meyer-Zurich, Obrecht, Schär. (11)

E Messmer, Ammann, Barman, Dind, de Meuron, Rusch, Schneider, Schöpfer, Wettstein. (9)

(Commissions des finances.)

* (1941) n **Régie des alcools. Gestion et compte pour 1924.** Rapport du Conseil fédéral du 27 février 1925 (F. féd. I, 685) sur la gestion et le compte de la régie des alcools pour l'année 1924.

N Grünenfelder, Ast, Berthoud, Boschung, Choquard, Mercier, Müri, Walser, Weber-Grasswil, Weber-St-Gall, Wunderli. (11)

E Baumann, Andermatt, Huber-Thurgovie, Loretan, Montenach, Moriaud, Moser, Schneider, Wyrsh. (9)

(Commissions de l'alcool.)

* (1943) é **Renouvellement du privilège de la Banque nationale.** Message du 10 mars 1925 (F. féd. I, 741) concernant un projet de loi fédérale tendant à renouveler à la Banque nationale le droit exclusif d'émettre des billets de banque.

N Seiler-Zermatt, Affolter, Baumberger, Berthoud, Eymann, Gottret, Jäger, Küller, Meyer-Zurich, Miescher, Siegenthaler, Vigizzi, Wunderli. (13)

E Bolli, Isler, Keller-Zurich, de Meuron, Messmer, Moriaud, Moser, Räber, Savoy, Scherer, Winiger. (11)

1925, 31 mars. **Décision du Conseil des Etats,** conformément au projet du Conseil fédéral.

(*Bulletin sténographique.*)

Département de l'économie publique.

37. (1102) n **Assurance-invalidité, vieillesse et survivants.** Message et projet d'arrêté du 21 juin 1919 (F. féd. IV, 1) concernant l'attribution à la Confédération du droit de légiférer en matière d'assurance-invalidité, vieillesse et survivants, et la création des ressources nécessaires à la Confédération pour les assurances sociales.

Message complémentaire du 14 juin 1920 (F. féd. III, 746) concernant le projet d'un art. 41^{quater} de la Constitution fédérale.

Message complémentaire et projet d'arrêté du 23 juillet 1924 (F. féd. II, 717) concernant l'assurance-vieillesse, invalidité et survivants.

Office du département des finances et des douanes, du 25 novembre 1924, à la commission du Conseil national.

Office du Conseil fédéral du 17 février 1925 à la commission du Conseil national.

N Mächler, von Arx, Burren, Cailler, Eugster-Züst, Graber, GrosPierre, Jenny-Worblauf, Jenny-Ennenda, Klöti, von Matt, de Meuron, Moser-Hitzkirch, Müller, Odinga, Perrier, Reinhard,

Rusca, Scherrer, Stohler, Sulzer, Troillet, Tschumi, Vonmoos, Weber-St-Gall.

(25)

E Schöpfer, Andermatt, Béguin, Charmillot, Dind, Geel, Hauser, Isler, Montenach, Räber, Wettstein, Winiger, Wyrsh. (13)

1920, 5 octobre. **Décision du Conseil national,** avec des modifications au projet du Conseil fédéral.

1922, 30 janvier. **Décision du Conseil des Etats:** Entrée en matière sur le projet.

1922, 13 octobre. **Décision du Conseil des Etats:** Les articles 41^{er} et 41^{quater} sont adoptés avec des modifications à la décision du Conseil national. La discussion de la disposition transitoire (proposition Usteri-Schöpfer) est renvoyée à la session de décembre.

1922, 8 décembre. **Décision du Conseil des Etats,** avec des modifications à la décision du Conseil national.

1925, 1^{er} avril. **Décision du Conseil national,** avec des divergences.

(*Bulletin sténographique.*)

38. (1804) é **Assurance-accidents. Revision de l'article 51.** Message et projet d'arrêté du 17 décembre 1923 (F. féd. III, 560) concernant la modification de l'article 51, alinéa premier, de la loi fédérale du 13 juin 1911 sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents.

N Weber-St-Gall, Borel, Fazan, Girod, Greulich, Höppli, Jäggi, Leuenberger, Schüpbach, Z'graggen, Züblin. (11)

E Dietschi, Brügger, Huber-Uri, Messmer, de Meuron, Moriaud, Scherer. (7)

(*Bulletin sténographique.*)

39. (1859) é **Approvisionnement du pays en blé.** Message et projet d'arrêté du 27 mai 1924 (F. féd. II, 413) concernant les mesures destinées à assurer l'approvisionnement du pays en blé.

N Sträuli-Winterthour, Baumberger, Borel, Fazan, Freiburghaus, Huggler, Keel, König, Moser-Hitzkirch, Nietispach, Oehninger, Perrier, Pitteloud, Reinhard, Rochaix, Schär, Schenkel, Schirmer, Steiner-Malters, Stuber, Sulzer, Weber-Kempton, Wulliamoz. (23)

E Keller-Argovie, Baumann, Burklin, Dind, Læly, Keller-Zurich, de Meuron, Moser, Räber, Riva, Savoy. (11)

(*Bulletin sténographique.*)

40. (1909) é **Encouragement de la culture des céréales. Exécution des arrêtés fédéraux. — Suppression du monopole du blé.** Message et projet d'arrêté du 14 novembre 1924 (F. féd. III, 793) concernant la suppression du monopole du blé et l'exécution des arrêtés fédéraux qui tendent à encourager la culture des céréales dans le pays.

N Sträuli-Winterthour, Baumberger, Borel, Fazan, Freiburghaus, Huggler, Keel, König, Moser-Hitzkirch, Nietispach, Oehninger, Perrier, Pitteloud, Reinhard, Rochaix, Schär, Schenkel, Schirmer, Steiner-Malters, Stuber, Sulzer, Weber-Kempton, Wulliamoz. (23)

E Keller-Argovie, Baumann, Burklin, Dind, Læly, Keller-Zurich, de Meuron, Moser, Räber, Riva, Savoy. (11)

1924, 19 décembre. **Décision du Conseil des Etats,** avec des modifications au projet du Conseil fédéral. Adoption d'un *postulat*.

Postulat du Conseil des Etats.

Le Conseil fédéral est invité à faire, après étude, rapport sur la question de savoir s'il n'y a pas lieu de compléter par la fixation d'un prix minimum et d'un prix maximum les dispositions concernant le prix du blé à payer par la Confédération.

(Conseil des Etats: *Bulletin sténographique.*)

41. (1931) n Tarif des douanes. Loi fédérale.

Message du 9 janvier 1925 (F. féd. I, 113) concernant le projet de loi sur le tarif des douanes.

N Odinga, Balmer, Baumberger, Cailler, Calame, Choquard, Eigenmann, Eisenhut, Eugster-Züst, Evéquoz, Graf, Grimm, Hofmann, Huggler, Jaton, Jenny-Ennenda, Jenny-Worblaufen, Killer, König, Maunoir, Minger, Moser-Hitzkirch, Naine, Rusca, Steiner-Kaltbrunn, Sulzer, Tschumi, Vonmoos, Zeli. (29)

E Bolli, Béguin, Bertoni, Isler, Loretan, Mercier, Messmer Moser, Räber, Savoy, Scherer, Schöpfer, Simon, Wettstein, Winiger. (15)

(Commissions des douanes.)

(*Bulletin sténographique.*)

×42. (1942) **Approvisionnement du pays en blé. Prix minimum et maximum des céréales indigènes et prime de mouture.** Message et projet d'arrêté du 3 mars 1925 (F. féd. I, 729) fixant le prix minimum et le prix maximum des céréales produites dans le pays et mettant la prime de mouture à la charge de la Confédération.

Office du Conseil fédéral du 3 mars à la commission du Conseil des Etats.

N Sträuli-Winterthour, Baumberger, Borel, Fazan, Freiburghaus, Huggler, Keel, König, Moser-Hitzkirch, Nietispach, Oehninger, Perrier, Pitteloud, Reinhard, Rochaix, Schär, Schenkel, Schirmer, Steiner-Malters, Stuber, Sulzer, Weber-Kempton, Wulliamoz. (23)

E Keller-Argovie, Baumann, Burklin, Dind, Læly, Keller, Zurich, de Meuron, Moser, Räber, Riva, Savoy. (11)

1925, 19 mars. Décision du Conseil des Etats, conformément au projet du Conseil fédéral.

1925, 27 mars. Décision du Conseil national: Adhésion.

(*Bulletin sténographique.*)

Département des postes et des chemins de fer.

×43. (1928) n **Bâtiment des postes à Oerlikon.**

Achat d'un emplacement. Message et projet d'arrêté du 11 décembre 1924 (F. féd. III, 1219) concernant l'achat d'un emplacement pour la construction d'un bâtiment des postes et des télégraphes à Oerlikon (Zurich).

N Eigenmann, Balmer, Baumann-Schafisheim, Berthoud, Bratschi-Matten, Gutknecht, Jobin, Killer, Ullmann, Weibel, Züblin. (11)

E Riva, Burklin, Dietschi, Læly, Ochsner. (5)

1925, 18 mars. Décision du Conseil national, conformément au projet du Conseil fédéral.

1925, 25 mars. Décision du Conseil des Etats: Adhésion.

44. (1930) é **Transports par chemins de fer. Conventions internationales.** Message et projet d'arrêté du 27 février 1925 (F. féd. I, 513) concernant l'approbation des conventions internationales sur le transport des marchandises par chemins de fer et concernant le transport des voyageurs et des bagages par chemins de fer.

N Bratschi-Berne, Biroll, Bürgi, Burkhard, Freiburghaus, Gaudard, Kägi, Knüsel, de Meuron, Müller, Perrin, Peter, Pitteloud, Schär, Spychiger. (15)

E Hildebrand, Ammann, Baumann, Bertoni, Muheim. (5)

×45. (1932) é **Chemin de fer de la Furka. Achèvement.** Message et projet d'arrêté du 17 février 1925 (F. féd. I, 489) concernant la participation financière de la Confédération au chemin de fer de la Furka.

N Grobet, Bossi, Burger, Eugster-Züst, Frank, Hohenstein, Moser-Neuhausen, Rusca, Troillet, Walser, Zschokke. (11)

E Simon, Barman, Brügger, Huber-Uri, Keller-Argovie, Keller-Zurich, Messmer, Moser, de Meuron. (9)

1925, 18 mars. Décision du Conseil des Etats, conformément au projet du Conseil fédéral.

1925, 23 mars. Décision du Conseil national: Adhésion.

× * **Affaires de chemins de fer.**

N Klöti, Bertschinger, Bucher, Gamma, Gottret, Grobet, Meili, Miescher, Moser-Hitzkirch, Perrin, Stohler. (11)

E Brügger, Béguin, Bertoni, Dind, Huber-Uri, Isler, Keller-Zurich, Schneider, Sigrist. (9)

(Commissions des concessions de chemins de fer.)

×(a) (1944) n **Tramways de Bâle-Ville.** Message et projet d'arrêté du 13 mars 1925 (F. féd. I, 778) concernant l'extension de la concession des tramways du canton de Bâle-Ville à la section frontière cantonale-Binningen.

1925, 23 mars. Décision du Conseil national, conformément au projet du Conseil fédéral.

1925, 27 mars. Décision du Conseil des Etats: Adhésion.

×(b) (1945) n **Tramways de Zurich.** Message et projet d'arrêté du 13 mars 1925 (F. féd. I, 784) concernant la modification de la concession des tramways urbains de Zurich et son extension au tronçon Zurich limite de la ville-Höngg, avec suppression en même temps de la concession du tramways Zurich-Höngg.

1925, 23 mars. Décision du Conseil national, conformément au projet du Conseil fédéral.

1925, 27 mars. Décision du Conseil des Etats: Adhésion.

* (1960) n **Congrès postal universel de Stockholm. Convention.** Message et projet d'arrêté du 30 mars 1925 (F. féd. II, 1) concernant la ratification de la conven-

tion et des arrangements conclus au congrès postal universel de Stockholm.

- N Minger, Belmont, Celio, Fazan, Gottret, Hofstetter, Jäggi, Mercier, Moser-Neuhausen, Müri, Weber-Grasswil. (11)
E Baumann, Andermatt, Béguin, Geel, Savoy, Scherer, Simon, Winiger, Wirz. (9)

Motions, postulats, interpellations.

a) Motions et postulats:

1° Conseil national.

×46. (707) - (Abt), du 26 septembre 1916. (P)

Le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport sur les moyens de limiter par voie législative l'endettement de la propriété foncière agricole.

Cosignataires: Balmer, (Chuard), Knüsel, († Caffisch), Jenny-Worblaufen, Freiburghaus, (Zumstein), † Niederberger, † Nietlispach, Lutz, Zingg, Ringger, † Reilstab, Bopp, (Bertoni), Steuble, (Hofer, Keller, Schär, Minder, Rebmann, Raschein, † Seiler-Zermatt, de Preux, Kuntschen, † Weber-Menziken), Moser, Choquard, (Schwendener, Zimmermann, Buri), Gamma, Zurburg, (Liechti, † Ming, Ottiker, Hörni, † Amsler), Walsler. (39)

1925, 3 avril. Décision du Conseil national: Le postulat est rayé de la liste des objets en délibération, vu qu'aucun des cosignataires n'est disposé à le reprendre à son compte.

47. (1868) - Affolter, du 17 juin 1924. (P)

Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il n'y aurait pas lieu de compléter les dispositions du Code civil sur le «Droit de superficie» afin d'en faciliter l'application.

Cosignataires: Blaser, Bratschi-Matten, Bratschi-Berne, Bucher, Canova, Dicker, Eugster-Züst, Farbstein, Graber, Greulich, Grimm, GrosPierre, Hauser, Huber, Huggler, Ilg, Kägi, Keel, Klöti, Mercier, Müri, Naine, Perrin, Schmid-Oberentfelden, Schmid-Olten, Schneeberger, Schneider, Weber-Kempton, Weibel, Wirz, Zeli. (31)

48. (1179) - Balmer, du 9 décembre 1919. (P)

Le Conseil fédéral est invité à examiner si la situation sociale actuelle ne pourrait pas être relevé par les moyens suivants:

- 1° Participation de la Confédération au placement de la main-d'œuvre dans tous les domaines (y compris l'industrie à domicile) et création d'un office central à cet effet;
- 2° amélioration de la culture agricole et de la production des denrées alimentaires;
- 3° encouragement par la Confédération des efforts faits pour inculquer au peuple l'économie et la simplicité.

Cosignataires: Abt, Baumann J., Baumberger, Burren, (Chuard), Duft, Eggspühler, Freiburghaus, Gamma, Gelpke, Gnägi, (Häberlin), Häfliger, (Hartmann), Holenstein, Hoppeler, Jenny-Worblaufen, (Keller), König, (Kuntschen), von Matt, Meyer-Zurich, Ming, Moser-Hitzkirch, Müller, Obrecht, Rochaix, Scherrer, Schirmer, (Stadlin), Steiner-Malters, Stohler, (Strebel), Stuber, (Tanner), Tschumi, Vonmoos, Walther, († Wyrsh), Zschokke, Zurburg. (41)

49. (1918) - Baumberger, du 2 décembre 1924. (M)

Considérant les plaintes croissantes dues au dépeuplement des hautes vallées et aux

conditions d'existence toujours plus difficiles dans ces régions, les soussignés invitent le Conseil fédéral:

1° à faire établir sans délai par le bureau fédéral de statistique une statistique comparative du mouvement de la population des hautes vallées suisses (à partir de 700 m d'altitude) dans les 50 dernières années;

2° à procéder à une enquête, avec la collaboration d'organes compétents, sur la situation des populations des hautes vallées au point de vue:

- a) des conditions d'existence et de travail,
- b) du mouvement de la population scolaire,
- c) du service médical, y compris les soins d'accouchement,
- d) de l'état physique de la population,
- e) des communications (éloignement de la route, de la gare du bureau de poste, du télégraphe et du téléphone les plus proches),
- f) des conditions du crédit,
- g) de l'occupation des alpages,
- h) du rendement des impôts;

3° à soumettre les résultats de cette statistique et de cette enquête à l'Assemblée fédérale jusqu'à la fin de 1925.

Cosignataires: Balestra, Balmer, Baumann-Schafisheim, Biroll, Blumer, Boschung, Bratschi-Matten, Brügger, Bujard, Bürgi, Burren, Chamorel, Choquard, Couchepin, Dedual, Dollfus, Duft, Eggspühler, Eisenhut, Evéquo, Eymann, Gabathuler, Gamma, Gelpke, Gnägi, Grünenfelder, Häfliger, Hofmann, Hoppeler, Jäggi, Jenny-Worblaufen, König, Kurer, Leuenberger, Maggini, von Matt, Meili, Meyer, Zurich, Miescher, Minger, Morard, Moser-Hitzkirch, Müller, Nietlispach, Odermatt, Odinga, Olgiati, (Ruh), Scherrer, Schwander, Seiler-Zermatt, Stähli, (Steiner-Schwyz), Steiner-Kaltbrunn, Steiner-Baar, Steuble, von Streng, Streuli-Horgen, Tobler, Vigizzi, Waldvogel, Walther, Weber-Grasswil, Wulliamoz, Z'graggen, Zimmerli, Zschokke. (67)

50. (1934) - Billieux, du 17 décembre 1924. (M)

Le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport sur le moyen de venir en aide aux Suisses ayant subi des dommages de guerre à l'étranger et qui ne bénéficient pas des dispositions de l'arrêté fédéral du 21 juin 1923, notamment aux sinistrés suisses d'Alsace-Lorraine.

La dépense pourrait être couverte par la voie des crédits supplémentaires.

Cosignataires: Balestra, Berthoud, Bolle, Borel, Bujard, Burger, Calame, Chamorel, Choquard, Couchepin, de Dardel, Dollfus, Evéquo, Eymann, Fazan, Gelpke, Genoud, Girod, Gottret, Graber, Grobet, GrosPierre, Hardmeier, Huber, Jobin, Lachenal, Lohner, Maggini, Maillefer, Maunoir, Mercier, de Meuron, Meyer-Zurich, Micheli, Morard, Naine, Olgiati, Piguët, Pitton, de Rabours, Rochaix, Rosselet, Rusca, Scherrer, Schüpbach, Walther, Wulliamoz, Z'graggen. (48)

* (1964) - Bolle, du 2 avril 1925. (P)

Le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport et des propositions en vue d'assurer la protection de la liberté syndicale:

a) soit par une loi déterminant le droit applicable aux syndicats professionnels, et prévoyant, le cas échéant, des sanctions pénales;

b) soit, tout au moins, par une adjonction au code des obligations, établissant le caractère illicite de toute action qui tendrait à obliger une ou plusieurs personnes à sortir d'un syndicat professionnel ou à en faire partie, par refus d'embauchage, renvoi ou demande de renvoi, menaces, ou par d'autres faits analogues.

Cosignataires: von Arx, Baumberger, Duft, Hunziker, Lachenal, Maggini, Perrier, Schär, Weber-St-Gall, Z'graggen. (10)

* (1949) - Duft, du 17 mars 1925. (P)

Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il n'y a pas lieu de reviser son règlement du 6 mai 1890 sur le registre du commerce en vue de relever équitablement les chiffres déterminants pour l'inscription obligatoire au registre (2000 fr. de marchandises en magasin ou 10 000 fr. de vente annuelle, art. 13, dernier alinéa).

51. (831) - Eugster-Züst, du 14 décembre 1917. (P)

Le Conseil fédéral est invité à faire rapport sur la question de savoir s'il n'y a pas lieu d'insérer dans la constitution une disposition:

1° qui règle l'aliénation de tous les terrains productifs des communes, des cantons et de la Confédération et avant tout qui n'en autorise l'aliénation qu'à titre exceptionnel et à des conditions strictement déterminés dans la loi;

2° qui encourage l'augmentation de la superficie des propriétés publiques de ce genre, s'il y a lieu avec l'appui et la collaboration de la Confédération.

Cosignataires: Affolter, († Düby, Frei-Bâle), Graber, Greulich, Grimm, GrosPierre, Huggler, († Müller - Berne), Naine, (Platten, Rimathé), Schmid-Olten, Schneeberger, (Studer). (15)

52. (1266) - Gelpke, du 28 avril 1920. (P)

Le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport sur la question de savoir s'il n'y a pas lieu de favoriser la colonisation intérieure en insérant dans la Constitution fédérale un article 23^{bis} ainsi conçu:

« Dans le but d'encourager la création de cités-jardins et de colonies agricoles, la Confédération peut faire usage du droit d'expropriation moyennant pleine indemnité. »

53. (1456) - Gelpke, du 23 juin 1921. (P)

Le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport sur la question de savoir si, en vue de protéger l'économie nationale contre les abus et notamment contre l'influence délétère de la surindustrialisation, il n'y a pas lieu d'engager une révision partielle de la Constitution qui permette de restreindre dans certaines conditions la liberté du commerce et de l'industrie.

Cosignataires: Baumberger, Bopp, (Donini), Duft, Eigenmann, Gnägi, Gottret, Hoppeler, Jenny-Worblafen, Joss, König, von Matt, Minger, Müller, (Rothpletz), Scherrer, Schirmer, Seiler-Liestal, (Tanner), Tobler, Waldvogel, Walther, Wunderli. (23)

54. (1926) - Gelpke, du 10 décembre 1924. (M)

Le Conseil fédéral est invité à déposer, en application de l'article 702 du code civil, un projet de loi sur la protection des sites et la conservation des antiquités et des curiosités naturelles.

Cosignataires: Baumberger, Bertschinger, Bossi, de Dardel, Dollfus, Gnägi, Joss, Kurer, von Matt, de Meuron, Micheli, Miescher, Perrier, Pfister, Schirmer, Stähli, Steiner-Schwyz, Tobler, Ullmann, Vonmoos, Waldvogel, Walther, Wulliamoz, Z'graggen. (24)

55. (1863) - Grimm, du 6 juin 1924. (M)

Le Conseil fédéral est invité à ordonner sans délai une enquête sur les effets de la réglementation des prix des produits pharmaceutiques et à présenter un rapport sur la question de savoir si cette réglementation n'est pas contraire au principe constitutionnel de la liberté du commerce et de l'industrie.

Cosignataires: Blaser, Dicker, Farbstein, Frank, Graber, Greulich, GrosPierre, Hauser, Huber, Huggler, Ilg, Kägi, Keel, Naine, Nobs, Rosselet, Schmid-Oberentfelden, Schmid-Olten, Schneeberger, Schneider, Weber-Kempton, Weibel, Welti, Wirz, Zeli. (25)

56. (1293) - GrosPierre, du 23 juin 1920. (P)

Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il n'y aurait pas lieu dans le but d'éviter des conflits: de favoriser la conclusion de contrats collectifs dans l'industrie, et, plus spécialement de rendre les dits contrats obligatoires pour toutes les industries où ils sont conclus entre la majorité des ouvriers et la majorité des patrons.

Cosignataires: (Berger), Brodtbeck, († Düby, Forster), Frank, Graber, Greulich, Huggler, Kägi, Killer, Naine, Nicole, Nobs, Schenkel, Schmid-Oberentfelden, Schneider, (Studer). (17)

57. (1935) - Hoppeler, du 19 décembre 1924. (P)

Quelques faits récents ont démontré combien il serait urgent de créer des établissements dans lesquels on enverrait par décision administrative des récidivistes de caractère faible, en vue de les interner et, si possible, de les relever. Le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport sur la question de savoir si et de quelle manière la Confédération pourrait dès aujourd'hui, sans attendre le code pénal suisse, provoquer ou encourager ou prendre elle-même en mains la création de maisons d'internement ou de relèvement ou d'institutions de cette nature.

Cosignataires: Ast, Bolle, Burkhard, Gelpke, Grünenfelder, Hofmann, Müller, Oehninger, Schirmer, Waldvogel, Wunderli, Züblin. (12)

58. (1190) - Huber, du 11 décembre 1919. (M)

Le Conseil fédéral est invité à déposer à bref délai un rapport et des propositions en vue de reviser la Constitution dans le sens suivant:

- 1° Election du Conseil fédéral par le peuple;
- 2° Election proportionnelle du Conseil fédéral;

3^e Augmentation du nombre des conseillers fédéraux.

Cosignataires: Affolter, Belmont, (Berger, Brand), Brodtbeck, Bucher, (†Düby), Eugster-Züst, Eymann, (Forster), Frank, Graber, Greulich, GrosPierre, Höppli, Huggler, (Jakob), Kägi, Keel, Killer, Klöti, (Meng, †Müller-Berne), Müri, Naine, Nicole, (†Nicolet), Nobs, Perrin, (Ryser, Schäubli), Schenkel, Schmid-Olten, Schmid-Oberentfelden, Schneeberger, (Studer, Viret). (37)

×59. (1919) - **Klöti**, du 3 décembre 1924. (M)

Le produit de l'imposition du tabac sera versé dès le 1^{er} janvier 1925, conformément à l'expression de la volonté des conseils législatifs, dans un fonds de l'assurance-vieillesse, invalidité et survivants.

Le Conseil fédéral est invité à présenter à bref délai un projet d'arrêté fédéral assurant l'exécution de cette décision.

Cosignataires: Affolter, Blaser, Eugster-Züst, Graber, Greulich, Grimm, GrosPierre, Reinhard. (8)

1925, 1^{er} avril. **Décision du Conseil national**: La motion devenue sans objet par suite des décisions du Conseil de ce jour sous n° 37/1102: « Assurance-invalidité, vieillesse et survivants », est retirée par son auteur et rayée de la liste des objets en délibération.

60. (1921) - **Mercier**, du 3 décembre 1924. (P)

Considérant: 1^o que la pénurie de petits logements existe encore dans presque toutes les parties du pays; 2^o que les efforts tentés par les sociétés d'utilité publique à but désintéressé pour remédier à cet état de choses sont paralysés par les difficultés que ces sociétés rencontrent pour trouver des capitaux à des conditions raisonnables, le Conseil national demande au Conseil fédéral de vouloir bien examiner s'il n'y aurait pas lieu d'accorder aux entreprises sus-indiquées une aide financière immédiate sous forme de subventions ou de prêts hypothécaire à taux réduits.

Cosignataires: Affolter, Blaser, Dicker, Eymann, Farbstein, Frank, Graber, Greulich, Grimm, GrosPierre, Huber, Killer, Müri, Naine, Nobs, Perrin, Rosselet, Vigizzi, Weber-Kempen, Weber-St-Gall, Weibel, Wirz, Zeli. (23)

* (1956) - **Micheli**, du 25 mars 1925. (P)

Le Conseil fédéral est invité, en présence des résultats favorables de l'exploitation des postes et des télégraphes en 1924, à présenter, après étude, un rapport sur la question de savoir s'il n'y a pas lieu de réduire sans tarder certains tarifs postaux, en particulier la taxe intérieure des lettres de 20 centimes, et les taxes téléphoniques interurbaines.

Cosignataires: Balestra, Baumberger, Bolle, Bossi, Bujard, Cailler, Celio, Choquard, Couche-pin, de Dardel, Dollfus, Duft, Evéquo, Gelpke, Gottret, Hofmann, Jobin, Lachenal, Maggini, Maunoir, de Meuron, Meyer-Zurich, Miescher, Morard, Olgiati, Piguët, de Rabours, Rochaix, Rusca, Scherrer, Steiner-Kaltbrunn, Sträuli-Winterthour, Sulzer, Ullmann, Vigizzi, Walser, Walther, Weber-St-Gall, Winzeler, Wuliamoz, Z'graggen. (41)

61. (1885) - **Müller-Abt**, du 8 octobre 1924. (M)

Le Conseil fédéral est invité à soumettre sans retard aux Chambres fédérales son projet de révision de la loi fédérale du 28 juin 1901 sur l'assurance des militaires contre les maladies et les accidents, ainsi qu'un projet de révision de l'arrêté fédéral du 28 mars 1917 sur l'organisation et la procédure du Tribunal fédéral des assurances.

Cosignataires: Bujard, Chamorel, Hofmann, Perrier. (4)

62. (1611) - **Naine**, du 7 juin 1922. (P)

Le Conseil fédéral est invité à étudier quelles mesures législatives pourraient assurer un contrôle efficace des grandes entreprises auxquelles est liée la prospérité économique du pays, et dont la déconfiture peut provoquer de véritables désastres.

Cosignataires: (Berger, Borella), Eugster-Züst, Eymann, Frank, Graber, Greulich, Grimm, GrosPierre, Hauser, Höppli, Huber, (Joray), Kägi, Keel, (Läuffer), Müri, Perrin, Reinhard, (Schäubli), Schenkel, Schmid-Olten, Schmid-Oberentfelden, Schneider, (Viret). (25)

63. (1269) - **Perrin († Düby)**, du 29 avril 1920. (P)

Considérant que l'article 44 de la loi sur l'acquisition et l'exploitation des chemins de fer pour le compte de la Confédération oblige celle-ci à donner au personnel permanent des chemins de fer fédéraux l'instruction nécessaire à leur service et que cette disposition est restée lettre morte, au grand détriment de l'administration,

le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport sur les motifs pour lesquels il n'a pas assurée jusqu'ici l'application d'une prescription que le législateur avait mûrement pesée.

Il est invité notamment à exposer s'il n'y a pas lieu d'établir, sur la base de règles uniformes, des relations entre les exploitations fédérales et les écoles destinées à former le personnel des entreprises de communication.

Cosignataires: († Düby), Affolter, Belmont, (Canevascini), Frank, Graber, Greulich, Grimm, Höppli, Huggler, (Jakob), Kägi, Keel, Klöti, (Meng), Müri, Nicole, (†Nicolet), Perrin, (Schäubli), Schenkel, Schmid-Olten, Schmid-Oberentfelden, Schneider. (24)

* (1965) - **Petrig**, du 3 avril 1925. (P)

Le Conseil fédéral est invité à présenter, après étude, un rapport sur la question de savoir s'il n'est pas indiqué d'adapter les tarifs de chemin de fer de la section d'Iselle à Brigue à ceux du reste du réseau des C. F. F.

Cosignataires: Burger, Duft, Evéquo, Freiburghaus, Gelpke, Girod, Gottret, Hadorn, Held, König, Nyffeler, Schüpbach, Seiler-Zermatt, Siegenthaler, Spychiger, Stähli, Troillet, Vonmoos. (18)

64. (1727) - **de Rabours**, du 25 avril 1923. (M)

Le Conseil fédéral est invité à présenter un projet modifiant les dispositions de l'article 6 de la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques, du 22 décembre 1916, dans le

dessein d'assurer la souveraineté des cantons, en ce qui concerne la création de réservoirs d'énergie électrique sur leur territoire.

Cosignataires: Balestra, Balmer, Billieux, († Bonhôte), Boschung, Couchepin, de Dardel, Dedual, Evéquoz, Gelpke, Genoud, Gottret, Grand, Jaton, Jobin, Lachenal, Maggini, von Matt, Mau noir, Micheli, Ming, Olgiati, Perrier, Petrig, Piguet, Pitteloud, Rochaix, Steuble, (Tarchini), Tobler, Troillet, Vigizzi, Vonmés, Walther. (34)

65. (1920) - Reinhard, du 3 décembre 1924. (P)

Le Conseil fédéral est invité à présenter au parlement un rapport sur la question suivante:

N'y a-t-il pas lieu, en raison des traités d'arbitrage obligatoire conclus ou à conclure avec plusieurs États, de réduire sensiblement le budget militaire et de proposer au parlement des mesures législatives à cet effet?

Cosignataires: Affolter, Blaser, Bratschi-Matten, Canova, Eugster-Züst, Farbstein, Frank, Greulich, Grimm, GrosPierre, Höppli, Huber, Huggler, Kägi, Keel, Killer, Müri, Naine, Nobs, Perrin, Schmid-Oberentfelden, Schmid-Olten, Schneider, Welti, Wirz, Zeli. (26)

66. (Ad 1820) - Schär, du 26 mars 1924. (P)

Le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport sur la question de savoir:

1° s'il est désirable d'unifier les prescriptions en vigueur sur le commerce des produits pharmaceutiques dans son ensemble;

2° si cette unification peut se faire sur la base de l'article 69 de la Constitution ou si celle-ci doit être révisée à cet effet.

67. (1896) - Scherrer, du 16 octobre 1924. (P)

Le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport et des propositions sur la question de savoir s'il n'y a pas lieu d'introduire par voie législative le repos hebdomadaire du personnel dans les hôtels et les restaurants.

Cosignataires: von Arx, Baumberger, Bolle, Braun, Duft, Graf, Hardmeier, Hofmann, Hunziker, Jäggi, Weber-St-Gall, Zraggen. (12)

* (1955) - Scherrer, du 24 mars 1925. (P)

Le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport et des propositions sur les questions suivantes:

1° N'y a-t-il pas lieu, vu la persistance de la crise de la broderie, de prendre des mesures spéciales pour le maintien des salaires dans cette industrie?

2° N'y a-t-il pas lieu également de prévenir par des mesures législatives le développement continu du travail à domicile et le danger qui en résulte pour les familles, notamment au point de vue de l'abus du travail des femmes et des enfants?

Cosignataires: von Arx, Balmer, Baumberger, Biroll, Bolle, Braun, Bürgi, Burren, Duft, Gabathuler, Gottret, Graf, Grünenfelder, Hunziker, Jäggi, Jobin, Kurer, von Matt, Odermatt, Schär, Schirmer, Schwander, Steuble, Steiner-Kaltbrunn, Steiner-Baar, Walther, Weber-St-Gall, Zraggen, Züblin. (29)

68. (1380) - Seiler-Liestal, du 16 février 1921. (M)

Le Conseil fédéral est invité à faire trancher en principe par les Chambres la ques-

tion du passage de troupes à travers la Suisse.

Cosignataires: Abt, Bopp, Dedual, Eggspühler, Gelpke, Gnägi, Grünenfelder, Häfliger, Hardmeier, Hofmann, Hunziker, Jäger, Joss, (Keller), Müller, Odinga, (Rothpletz), Schirmer, Schwander, (Spichiger), Stähli, Stohler, Stoll, von Streng, Stuber, (Tanner), Ullmann, Waldvogel, Weber-Grasswil, († Wyrsh). (30)

69. (1529) - Tobler, du 15 décembre 1921. (P)

Le bureau du Conseil national est évité:

1° à préparer une révision générale du règlement du Conseil national du 17 décembre 1920 en vue d'en corriger une série de défauts;

2° notamment à soumettre d'urgence au Conseil des propositions concernant l'augmentation du nombre de membres nécessaire pour faire procéder à un appel nominal (art. 83) et la réduction de la durée des discours pour les motions d'ordre (art. 65).

Cosignataires: Baumann-Schafisheim, Bopp, (Bosset), Bossi, († Cafilisch), Chamorel, Eigmann, Gamma, Joss, Knüsel, König, Meili, Miescher, (Pittet, † Rellstab, Ringger), Schirmer, Schwander, Seiler-Liestal, (Spichiger), Stähli, Steiner-Malters, (Steiner-Schwyz), Stuber, Tschumi, Ullmann, Waldvogel, Weber-Grasswil, Wunderli, († Wyrsh), Zimmerli, Zschokke. (33)

70. (1766) - Troillet, du 22 juin 1923. (P)

Vu l'interprétation donnée par le Tribunal fédéral à l'article 50 de la loi fédérale sur les forces hydrauliques par son arrêt du 10 mars 1923;

attendu que cette jurisprudence porte atteinte grave aux droits réservés aux cantons de percevoir les redevances provenant des forces hydrauliques,

les soussignés invitent le Conseil fédéral à examiner la question de la révision de l'article 50 de la loi fédérale sur les forces hydrauliques et à présenter à ce sujet un rapport et des propositions le plus vite possible.

Cosignataires: Bersier, Calame, Couchepin, de Dardel, Dollfus, Evéquoz, Freiburghaus, Gottret, Grünenfelder, Jaton, Maillefer, von Matt, Micheli, Perrier, Petrig, Pitteloud, Walsler, Walther, († Wyrsh). (19)

71. (1067) - Weber-St-Gall, du 4 avril 1919. (P)

Le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport sur la question de savoir s'il n'y a pas lieu de réorganiser le département de l'économie publique et d'augmenter le nombre des conseillers fédéraux dans le but de créer un département de la protection ouvrière et de la prévoyance sociale.

Cosignataires: (Knellwolf, Rikli), Schär, (Wirz).

72. (1649) - Weber-St-Gall, du 25 septembre 1922. (P)

Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il n'y a pas lieu d'édicter une loi fédérale sur la banque qui assure aux pouvoirs publics un droit de surveillance sur les emprunts de l'Étranger.

Cosignataires: (Baumann Rod, Enderli). (2)

73. (1749) - Weber-St-Gall, du 5 juin 1923. (P)

Le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport sur la question de savoir s'il n'y a pas lieu de tenir compte de la dépréciation de l'argent qui s'est produite depuis 1914 et du fait que les dépenses des cantons pour l'instruction publique ont atteint un niveau qui touche aux limites de leurs capacités, pour augmenter la subvention fédérale à l'école primaire.

Cosignataires: von Arx, Baumann-Ruti, Baumberger, Burren, Biroll, Bolle, Gnägi, Graf, Hardmeier, Hohenstein, Hunziker, Jäger, Kurer, Mächler, von Matt, Meyer-Zurich, († Ming), Müller, Rochaix, Schüpbach, Steiner-Baar, Steuble, Stohler, († Stoll), Sträuli, Tschumi, Vonmoos, Waldvogel, Walther, († Wyrtsch), Zschokke, Zurburg, Zimmerli. (33)

74. (1811) - Weber-St-Gall, du 18 décembre 1923. (P)

Considérant que l'achat de nombreuses entreprises par des sociétés étrangères place une partie de notre industrie et de nos métiers sous le contrôle étranger, le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport sur la question de savoir s'il n'y a pas lieu d'accélérer la révision projetée des dispositions du Code des obligations sur le droit de société et, en outre, de prendre d'autres mesures pour remédier à cette situation.

Cosignataires: von Arx, Baumberger, Bolle, Burren, Choquard, de Dardel, Gelpke, Gnägi, Hoppeler, Hunziker, Jäggi, Joss, Moser-Hitzkirch, Petrig, Scherrer, Steiner-Baar, Stohler, (Stoll), Tobler, Vonmoos, Waldvogel, Z'graggen, Züblin, Zurburg. (24)

75. (1897) - Zurburg, du 16 octobre 1924. (P)

Considérant que l'unification du droit civil est achevée et qu'elle est entrée dans les mœurs, le Conseil fédéral est invité à présenter aux Conseils législatifs un rapport sur la question de savoir s'il n'y a pas lieu de créer un certificat de capacité pour l'exercice de la profession d'avocat.

Les certificats de capacité délivrés par les cantons au sens de l'article 5 des dispositions transitoires de la constitution fédérale ne devraient être valables dans le reste du pays que si les commissions d'examen étaient tenues expressément d'observer les règles posées par la législation fédérale pour la connaissance du droit fédéral.

Cosignataires: Abt, Affolter, Bolle, Biroll, Dedual, Duft, Farbstein, Huber, Hunziker, Klöti, Lachenal, Müller, Schüpbach, Seiler-Liestal, v. Streng, Walther, Weisflog, Zimmerli. (18)

2° Conseil des Etats.**×76. (1892) - Moser, du 15 octobre 1924. (M)**

Le Conseil fédéral est invité à faire, après étude, rapport sur la question suivante: N'y a-t-il pas lieu, en vue de combattre efficacement la spéculation sur les immeubles et biens-fonds agricoles, de modifier l'article 218 du code fédéral des obligations en ce sens qu'il accorde aux cantons le droit de statuer des dispositions légales plus restrictives concernant le trafic des immeubles et

biens-fonds agricoles et le courtage relatif à ce trafic.

Cosignataires: Savoy, Wettstein. (2)

1925, 1^{er} avril. **Décision du Conseil des Etats**: La motion est prise en considération.

77. (1718) - Savoy, du 8 février 1923.

Le Conseil fédéral est invité à étudier et à faire rapport aux Chambres sur la possibilité d'encourager les institutions cantonales, communales et professionnelles, ayant en vue l'assurance vieillesse ou l'aide à la vieillesse, à l'exclusion de l'assistance directe.

L'encouragement à ces œuvres devrait être réalisé par la création, le plus tôt possible, d'un fonds fédéral de prévoyance sociale. Ce fonds serait alimenté par des prélèvements qui seraient effectués, suivant les possibilités budgétaires, spécialement sur le produit des douanes, des alcools, du tabac ou autres.

Cosignataires: Andermatt, Brügger, de Meuron, Moser, († Ribordy), Winiger, Wirz. (7)

1923, 26 avril. **Décision du Conseil des Etats**: La motion ayant été développée, il est décidé de renvoyer la suite de la discussion jusqu'au moment où le Conseil national se sera prononcé sur l'objet n° 30/1102: assurance-invalidité, vieillesse et survivants.

78. (1843) - Scherer, du 8 avril 1924.

Le Conseil fédéral est invité à soumettre aux Chambres un projet instituant un recours de droit public,

- a. pour cause d'inconstitutionnalité des arrêtés fédéraux qui n'ont pas été soumis au referendum,
- b. pour cause d'inconstitutionnalité ou d'illegalité des arrêtés du Conseil fédéral, aux fins de faire déclarer totalement ou partiellement nuls les actes législatifs argués de nullité.

Cosignataires: Béguin, Bertoni, Charmillot, Wettstein. (4)

b) Interpellations.**1° Conseil national.****79. (1842) - Canova, du 4 avril 1924.**

Le Conseil fédéral sait-il qu'un fonctionnaire du consulat de France à Bâle a organisé dans cette ville un bureau d'espionnage qu'il dirige déjà depuis plusieurs années?

Quelles mesures le Conseil fédéral compte-t-il prendre pour mettre fin à cette situation et pour provoquer le rappel des fonctionnaires fautifs?

La demande d'interpellation est appuyée par MM.:

Dicker, Eymann, Grimm, GrosPierre, Höppli, Kägi, Klöti, Mercier, Naine, Reinhard, Rosselet, Schmid-Oberentfelden, Schmid-Olten, Weibel, Welti, Zeli. (16)

× * (1950) - Gnägi, du 18 mars 1925.

Considérant que le Conseil fédéral n'ignore pas les appréhensions sérieuses provoquées dans

les milieux agricoles par la situation du marché du bétail de boucherie et des porcs gras; que l'importation excessive a provoqué une baisse des prix et des difficultés d'écoulement qui doivent nécessairement créer une situation intenable pour les producteurs;

que l'importation du bétail d'Etats dont la plupart sont contaminés fait courir un danger constant au cheptel indigène,

le Conseil fédéral est-il disposé à réduire les contingents d'importation aux fins de combattre les difficultés dont souffre actuellement l'agriculture suisse et de tenir compte de la profonde anxiété et de la grande agitation qui régnent dans les milieux agricoles?

La demande d'interpellation est appuyée par MM.:

Ast, Baumann-Schafisheim, Bertschinger, Freiburghaus, Girod, Held, Jenny-Worblafen, König, Meili, Minger, Moser-Hitzkirch, Oehninger, Siegenthaler, Stähli, Vonmoos, Waldvogel, Weber-Grasswil, Wulliamoz, Wunderli. (19)

1925, 2 avril. L'interpellation est liquidée par les explications qu'a données le représentant du Conseil fédéral (M. Schulthess).

× * (1948) - Graber, du 17 mars 1925.

Le Conseil fédéral peut-il nous dire:

1° Si une perquisition faite dans l'appartement de Guilbeaux au début de novembre 1918 permit de mettre la main sur un document d'origine russe qui, transmis aussitôt à Berne, nécessita au cours de la nuit du 6 au 7 novembre une réunion du Conseil fédéral et du Général, et au cours de laquelle furent décidées les mesures qui provoquèrent la grève du 9 novembre 1918?

2° Si, au cas où un tel document exista, il contenait un plan de révolution en Suisse et établissait un lien quelconque entre les milieux russes dont il émanait et le « Comité d'action d'Olten » ou l'un de ses membres ou le Parti socialiste suisse ou des membres de ce parti, et pouvait laisser admettre qu'une entente quelconque, directe ou indirecte, vague ou précise, existait ou pouvait être supposée au sujet de ce plan entre eux et ces milieux russes ou des représentants de ces milieux russes et aurait ainsi déterminé et expliqué les mesures prises?

La demande d'interpellation est appuyée par MM.:

Bratschi-Matten, Bratschi-Bern, Canova, Dicker, Eymann, GrosPierre, Huggler, Keel, Naine, Reinhard, Rosselet, Surbeck, Zeli. (13)

1925, 3 avril. La demande d'interpellation est liquidée par les explications qu'a données le représentant du Conseil fédéral (M. Häberlin).

* (1957) - GrosPierre, du 25 mars 1925.

Le Conseil fédéral a-t-il connaissance des difficultés sans cesse renouvelées surgissant actuellement dans l'industrie horlogère par l'effet d'une concurrence acharnée provoquant une baisse de prix injustifiable compromettant les maisons sérieuses et menaçant de ruiner cette industrie?

Le Conseil fédéral ne pense-t-il pas que des mesures seraient possibles, et si oui, ne devrait-il pas intervenir?

La demande d'interpellation est appuyée par MM.:

Affolter, Bratschi-Matten, Canova, Eugster-Züst, Eymann, Frank, Graber, Greulich, Höppli, Huber, Ilg, Keel, Killer, Klöti, Mercier, Müri, Naine, Nobs, Schenkel, Schmid-Oberentfelden, Schneider, Weber-Kempton, Weibel. (23)

* (1966) - Held, du 3 avril 1925.

Le Conseil fédéral sait-il que l'élevage chevalin en Suisse est en butte à de nombreuses difficultés et recule constamment par suite de l'importation excessive de chevaux de trait?

Ne pense-t-il pas que, dans l'intérêt également de la défense nationale, cette branche de l'agriculture qui est si importante pour certaines régions mérite la protection de l'Etat et devrait être sauvegardée?

Le Conseil fédéral peut-il assurer aux éleveurs que l'importation des chevaux sera restreinte dans l'avenir aux besoins réels?

La demande d'interpellation est appuyée par MM.:

Abt, Baumann-Schafisheim, Burger, Bürgi, Chamorel, Girod, Gnägi, Hadorn, Jenny-Worblafen, Joss, König, Leuenberger, Nyffeler, Petrig, Pfister, Siegenthaler, Stähli, Vonmoos, Weber-Grasswil, Wunderli. (20)

80. (1933) - Holenstein, du 17 décembre 1924.

Le soussigné demande à interpellier le Conseil fédéral sur les questions suivantes:

Le Conseil fédéral compte-t-il supprimer pour le printemps 1925, comme il l'avait fait prévoir, le monopole d'exportation du fromage qui a été accordé jadis à l'Union des fromages et qui subsiste toujours?

Sinon, quels sont les motifs pour lesquels il maintient ce monopole et quand compte-t-il le supprimer?

La demande d'interpellation est appuyée par MM.:

von Arx, Baumberger, Biroll, Bolle, Bopp, Gelpke, Hunziker, Micheli, Seiler-Liestal, Steuble, Weber-St-Gall, Z'graggen, Zimmerli. (13)

* (1954) - Huggler, du 24 mars 1925.

Le Conseil fédéral est-il disposé, en présence du coût exceptionnellement élevé de la vie en Suisse et des effets néfastes qu'un nouveau renchérissement exercerait sur l'économie nationale, à prendre des mesures pour parer à ce danger?

Le Conseil fédéral est-il d'accord avec le soussigné que la première de ces mesures doit consister à réduire les prix du blé et du pain, à abaisser les droits de douane sur les denrées indispensables et sur les objets d'usage courant et à faciliter l'importation de la viande?

Sinon, quelles autres mesures envisage-t-il pour répondre au vœu du soussigné qui est conforme aux besoins et aux demandes pressantes de classes importantes de la population?

La demande d'interpellation est appuyée par MM.:

Affolter, Blaser, Bratschi-Matten, Bucher, Canova, Eugster-Züst, Eymann, Farbstein, Frank, Graber, Greulich, Grimm, GrosPierre, Hauser, Höppli, Huber, Ilg, Kägi, Keel, Killer, Mercier, Müri, Naine, Nobs, Reinhard, Rosselet, Schmid-Oberentfelden, Schneeberger, Schneider, Weber-Kempton, Wirz, Zeli. (32)

× 81. (1925) - **Ilg**, du 10 décembre 1924.

Le Conseil fédéral sait-il que des industriels ont produit des renseignements tendancieux et inexacts pour réclamer la prolongation de la semaine de travail à 52 heures?

Quand le Conseil fédéral compte-t-il restreindre et abolir les autorisations de travailler 52 heures par semaine et rétablir la semaine légale de 48 heures?

La demande d'interpellation est appuyée par MM.:

Affolter, Bratschi-Berne, Bucher, Eugster-Züst, Greulich, Grimm, GrosPierre, Höppli, Huber, Keel, Killer, Klöti, Mercier, Müri, Naine, Nobs, Perrin, Reinhard, Rosselet, Schmid-Oberentfelden, Schneeberger, Schneider, Surbeck, Weibel, Wirz, Zeli. (26)

1925, 2 avril. La demande d'interpellation est liquidée par les explications qu'a données le représentant du Conseil fédéral (M. Schulthess).

× * (1951) - **Petrig**, du 19 mars 1925.

Le Conseil fédéral sait-il que le prix du bétail, notamment du bétail d'élevage, a sensiblement baissé et continue encore à baisser? Quelles mesures compte-t-il prendre en vue de remédier à cette situation qui est catastrophique pour l'agriculture, notamment pour les petits paysans?

La demande d'interpellation est appuyée par MM.:

Balestra, Baumann-Schafisheim, Bertschinger, Boschung, Bossi, Bujard, Bürgi, Celio, Chamorel, Dedual, Eggspühler, Evéquo, Freiburghaus, Grand, Häfliger, Held, Morard, Moser-Hitzkirch, Niefispach, Pitteloud, Pitton, Steiner-Kaltbrunn, Steiner-Baar, Steuble, Troillet, Waldvogel, Weber-Grasswil, Wunderli, Zschokke. (29)

1925, 2 avril. L'interpellation est liquidée par les explications qu'a données le représentant du Conseil fédéral (M. Schulthess).

* (1963) - **Schneider**, du 1^{er} avril 1925.

Le Conseil fédéral sait-il que les organes des chemins de fer fédéraux confient à des tâcherons des travaux qu'ils exécutaient autrefois avec leur propre personnel, ou qu'ils « empruntent » du personnel à ces tâcherons?

Dans l'affirmative, le Conseil fédéral approuve-t-il cette manière de faire qui se traduit pour les ouvriers en question par des conditions de travail et de salaire moins favorables, pour les chemins de fer fédéraux par un travail de qualité souvent inférieure et pour les tâcherons par un bénéfice important et imérité?

Le Conseil fédéral est-il prêt à inviter les organes des chemins de fer fédéraux à renoncer désormais à des méthodes aussi désuètes?

La demande d'interpellation est appuyée par MM.:

Bratschi-Berne, Bratschi-Matten, Eugster-Züst, Farbstein, Frank, Graber, Greulich, GrosPierre, Hauser, Höppli, Huber, Kägi, Keel, Klöti, Müri, Nobs, Schmid-Oberentfelden, Schmid-Olten, Surbeck, Weber-Kempton, Weibel, Wirz. (22)

2^o Conseil des Etats.

* (1961) - **Brügger**, du 30 mars 1925.

Le Conseil fédéral ne considère-t-il pas qu'il est temps de rapporter le plus promptement possible les restrictions extraordinaires apportées aux dispositions normales des lois concernant le bail à loyer?

La demande d'interpellation est appuyée par MM.:

Bolli, Mercier, Ochsner, Savoy, Schneider, Simon. (6)

× * (1947) - **Savoy**, du 16 mars 1925.

Le Conseil fédéral sait-il combien l'agriculture suisse souffre de la mévente de son bétail?

Quelles sont les mesures qu'il envisage pour porter remède à cette situation qui cause un grave préjudice à l'économie nationale?

La demande d'interpellation est appuyée par MM.:

Brügger, Dind, Hildebrand, Læly, Montenach, Moser, Räber, Simon, Winiger. (9)

1925, 20 mars. La demande d'interpellation est liquidée par les explications qu'a données le représentant du Conseil fédéral (M. Schulthess).

× * (1967) - **Savoy**, du 3 avril 1925.

Le Conseil fédéral sait-il que l'accident qui s'est produit hier après-midi au pont en transformation de Grandfey près Fribourg a causé dans la population les plus vives craintes et que des rumeurs alarmantes se propagent dans le public au sujet de la sécurité qu'offre ce pont?

L'administration des chemins de fer peut-elle indiquer la cause de l'accident et les mesures prises pour rétablir la circulation normale sur la ligne Berne-Fribourg, celle-ci, contrairement à un communiqué officiel, n'étant pas redevenue normale?

La demande d'interpellation est appuyée par MM.:

Brügger, Montenach, Wettstein. (3)

1925, 3 avril. L'interpellation est liquidée par les explications qu'a données le représentant du Conseil fédéral (M. Haab).

× * (1962) - **Scherer**, du 31 mars 1925.

Quelles sont les raisons qui ont engagé le Conseil fédéral à ne pas faire connaître aux Conseils, lors de la discussion concernant la mise à la charge de la Caisse fédérale de la prime de mouture, la réduction imminente du prix du blé?

La demande d'interpellation est appuyée par MM.:

Böhi, Messmer, Räber. (3)

1925, 2 avril. L'interpellation est liquidée par les explications qu'a données le représentant du Conseil fédéral (M. Schulthess).

Pétitions à l'Assemblée fédérale.

N Huber, Dedual, Dicker, Ilg, Maggini, Meyer-Zoug, Petrig, Stähli, Zimmerli. (9)

E Huber-Thurgovie, Hauser, Loretan, Montanach, Riva. (5)

(Commissions des pétitions.)

1. *Société suisse pour la protection des sites*, du 2/3 décembre 1924 (reconstruction du Goetheanum, à Dornach).

1925, 1^{er} avril. **Décision du Conseil des Etats:** Le Conseil se déclare incompétent et, par conséquent, refuse de donner suite à la pétition.

- ×2. *Kradolfer, J.-C.*, à Berne, du 4 décembre 1924 (crampe des écrivains).

1925, 27 mars. **Décision du Conseil national:** Le Conseil refuse de donner suite à la pétition et décide de classer, le cas échéant, de nouvelles pétitions.

1925, 1^{er} avril. **Décision du Conseil des Etats:** Adhésion.

3. *Ogg, Jacques*, à Thayngen, du 16 mars 1925 (assurance militaire).

1925, 27 mars. **Décision du Conseil national:** Le Conseil se déclare incompétent et, par conséquent, refuse de donner suite à la pétition.

Commissions générales et permanentes.

1. Commissions de gestion.

- N Hofmann, Abt, Baumann-Rüti, Baumberger, Bujard, Chamorel, Gnägi, Müller, Nobs, Perrier, Rosselet, Schirmer, Schneider, Vigizzi, Waldvogel. (Gestions 1922/24.) (15)
- E Simon, Béguin, Bolli, Loretan, Mercier, Muheim, Scherer, Savoy, Winiger (pour 1925). (9)

2. Commissions des finances.

(Pour les comptes d'Etat 1922/24, ainsi que pour les budgets 1924/26.)

- N Tobler, Balestra, Eymann, Hauser, Hostenstein, Joss, Maillefer, de Meuron, Meyer-Zurich, Obrecht, Schär. (11)
- E Messmer, Ammann, Barman, Dind, de Meuron, Rusch, Schneider, Schöpfer, Wettstein. (9)

Délégation: N Tobler, Balestra, Schär.
E Messmer, Ammann, Dind.
Président: Tobler.

3. Commissions de l'alcool.

- N Grünenfelder, Ast, Berthoud, Boschung, Choquard, Mercier, Müri, Walser, Weber-Grasswil, Weber-St-Gall, Wunderli. (11)
- E Baumann, Andermatt, Huber-Thurgovie, Loretan, Montenach, Moriaud, Moser, Schneider, Wyrsh. (9)

Délégation: N Grünenfelder, Choquard, Weber-Grasswil.
E Baumann, Loretan, Moser.
Président: Grünenfelder.

4. Commissions des concessions de chemins de fer.

- N Klöti, Bertschinger, Bucher, Gamma, Gottret, Grobet, Meili, Miescher, Moser-Hitzkirch, Perrin, Stohler. (11)
- E Brügger, Béguin, Bertoni, Dind, Huber-Uri, Isler, Keller-Zurich, Schneider, Sigrist. (9)

5. Commissions des chemins de fer fédéraux.

(Pour la gestion et les comptes 1922/24, ainsi que pour les budgets 1924/26.)

- N Freiburghaus, Blumer, Bossi, de Dardel, Frank, Gabathuler, Genoud, Nicole, Odinga, Rochaix Siegenthaler. (11)
- E Geel, Ammann, Hildebrand, de Meuron, Schöpfer, Simon, Winiger. (7)

6. Commissions des pétitions.

- N Huber, Dedual, Dicker, Ilg, Maggini, Meyer-Zoug, Petrig, Stähli, Zimmerli. (9)
- E Huber-Thurgovie, Hauser, Loretan, Montenach, Riva. (5)

7. Commissions des grâces.

- N Morard, Baumann-Schafisheim, Burren, Dicker, Eggspühler, Hofstetter, Pitton, Schmid-Olten, Steiner-Malters. (9)
- E Dind, Geel, Huber-Uri, Wirz. (4)

8. Commissions des douanes.

- N Odinga, Balmer, Baumberger, Cailer, Calame, Choquard, Eigenmann, Eisenhut, Eugster-Züst, Evéquo, Graf, Grimm, Hofmann, Huggler, Jatton, Jenny-Ennenda, Jenny-Worblafen, Killer, König, Maunoir, Minger, Moser-Hitzkirch, Naine, Rusca, Steiner-Kaltbrunn, Sulzer, Tschumi, Vonmoos, Zeli. (29)
- E Bolli, Béguin, Bertoni, Isler, Loretan, Mercier, Messmer, Moser, Räber, Savoy, Scherer, Schöpfer, Simon, Wettstein, Winiger. (15)

9. Commission pour la vérification des pouvoirs du Conseil national.

- N Schwander, Ast, Canova, Cornaz, Couchepin, Duft, GrosPierre, Hadorn, Oehninger, Pitteloud, Sträuli-Winterthour. (11)

10. Commission militaire du Conseil des Etats.

- E Mercier, Bolli, Brügger, Charmillot, Dind, Keller-Zurich, Muheim, Ochsner, Riva. (9)

donner lieu les dispositions du même genre qui sont édictées non pas par des traités, mais par la législation nationale. Ces litiges tombent aussi sous les termes de la clause générale, quoique leur portée internationale les rende impropres à être soumis à une autorité judiciaire; tel est le cas, par exemple, en matière d'autorisations d'exporter de l'eau et de l'énergie électrique (article 8 de la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques).

Le quatrième avant-projet Fleiner fait exception à la clause générale en ce qui concerne les décisions des autorités militaires auxquelles appartient le commandement des troupes, le pouvoir disciplinaire et l'administration de la justice pénale militaire. Cette disposition est cependant imparfaite à divers égards. Tout d'abord, elle n'est pas assez précise. Il sera pratiquement difficile, souvent même impossible de tracer la limite entre les décisions qu'elle vise et les autres décisions de l'autorité militaire. En outre et surtout, cette réserve faite à l'égard de la clause générale est trop étroite. En dehors des affaires auxquelles elle s'applique, il existe une quantité de litiges administratifs qui ne sauraient être jugés par un tribunal, parce que la solution à leur donner dépend de considérations purement militaires. Qu'on songe, notamment, aux contestations relatives à l'obligation de faire le service militaire, par exemple à la question de savoir si l'individu qui a été condamné pour délit grave doit être exclu du service personnel (article 17 O.M.) ou s'il doit être exempté du service en vertu de l'article 13 O.M. Qu'on pense, surtout, aux nombreuses décisions administratives qui, sans être l'expression du pouvoir de commander les troupes ou du pouvoir disciplinaire militaire, touchent de près ou de loin aux intérêts de la défense nationale, ou de l'ordre et de la discipline militaires, ou mettent en question le fonctionnement normal de la machine militaire.

La clause générale met aussi dans la compétence de la cour administrative des litiges dont la nature exige une solution *rapide*, parfois même immédiate. Il est évidemment contestable de les exposer aux complications et aux lenteurs d'une procédure judiciaire. Une ordonnance provisionnelle par laquelle, à propos d'un litige de ce genre, l'autorité judiciaire suspendrait l'exécution de la mesure attaquée par devant lui, pourrait avoir pour effet direct de paralyser l'activité normale de l'administration. Comme exemples de ces mesures d'urgence, citons celles qui relèvent de la police des épidémies (voir notamment articles 3 et 4 de la loi du 2 juillet 1886 sur les épidémies; articles 1 à 8 et 13 de l'ordonnance du 6 octobre 1891 concernant le transport des cadavres), ou de la police des épizooties (ainsi les mesures prévues à

l'article 20 de la loi fédérale du 13 juin 1917). De même dans le domaine de la législation sur les fabriques, il y a urgence en matière d'autorisations relatives aux heures supplémentaires, aux travaux de nuit ou du dimanche (articles 48 et suivants de la loi fédérale du 27 juin 1919), souvent aussi en ce qui concerne l'autorisation de modifier la durée normale de la semaine de travail (article 41).

Enfin, quiconque connaît l'administration par expérience sait combien d'affaires plus ou moins insignifiantes elle a à liquider bon an mal an. Dans le système de la clause générale, toutes ces bagatelles, sans intérêt économique ni juridique, pourraient faire l'objet de recours à la cour administrative. Mais vaut-il la peine de mobiliser pour cela 5 ou 7 juges et surtout — ainsi que le prévoit le projet — une section du Tribunal fédéral? Ne serait-ce pas diminuer le Tribunal fédéral que de l'astreindre à juger de telles vétilles?¹⁾

Il y a donc un très grand nombre d'affaires administratives qui, avec la clause générale, seraient de la compétence de l'autorité judiciaire, alors que les partisans de la méthode énumérative voudraient les laisser à l'administration elle-même. La raison profonde de cette divergence d'opinion, nous croyons la trouver dans une différence d'appréciation de la valeur des décisions que peuvent prendre, en cas de litige, soit l'autorité judiciaire, soit l'autorité administrative. Même là où aucun intérêt fiscal n'est en jeu et où il n'y a pas de raison de mettre en doute l'impartialité de l'administration, les adeptes de la clause générale préfèrent rendre compétente l'autorité judiciaire. Ceux qui préconisent la méthode énumérative, au contraire, ne conçoivent pas le pourquoi d'une telle supériorité reconnue a priori, en matière administrative, à l'autorité judiciaire. Ils partent de cette idée que le pouvoir de statuer sur des litiges administratifs fait partie intégrante de la mission normale de l'administration. Ils reconnaissent cependant qu'il y a des contestations administratives qui peuvent être jugées aussi bien ou même mieux par une autorité judiciaire. Ce sont ces affaires-là, mais seulement celles-là qui, à leur avis, doivent être de la compétence de la cour administrative. Il ne faut pas, disent-ils, déférer à cette cour, pêle-mêle, des

¹⁾ Ce sont des considérations du même ordre qui nous ont conduits à disposer, dans notre projet (art. 47), que le Conseil fédéral pourra, jusqu'à l'adoption d'un nouveau règlement d'administration, créer en dehors de l'administration fédérale des instances dotées du pouvoir de statuer en dernier ressort et chargées de dire droit sur les innombrables réclamations de peu d'importance qui peuvent être formées par des tiers contre la Confédération ou par la Confédération contre des tiers en vertu du règlement d'administration ou de la loi sur l'organisation militaire.

causes de toutes espèces en quantité indéterminée. Au contraire, un triage soigneux est indispensable à l'effet de déterminer celles des affaires pour le jugement desquelles l'autorité judiciaire est vraiment la mieux appropriée. Telles sont les considérations qui nous conduisent — et nous obligent — à donner la préférence à la méthode énumérative.

A ce système, on objecte encore qu'il pourrait aboutir à soustraire à la cour administrative des affaires importantes, soit qu'on ait oublié de les citer dans la liste des matières qui sont de sa compétence, soit qu'on n'arrive que plus tard à se rendre compte de l'importance réelle de telle ou telle disposition qu'on avait jugée insignifiante. Nous répondons: cette objection implique l'idée que tout litige administratif doit être en principe déférable à l'autorité judiciaire. Mais nous venons de dire pourquoi nous ne pensons pas que cette opinion soit fondée. A nos yeux, l'omission possible à laquelle nous venons de faire allusion n'est fâcheuse que s'il s'agit d'une affaire de nature telle qu'elle doit être jugée par la cour administrative plutôt que par l'administration. Or, des omissions de ce genre seront sans doute si rares qu'on ne peut guère en tirer un argument sérieux.

Au surplus, d'autres raisons encore, d'ordre secondaire peut-être, parlent contre la clause générale.

Partisans et adversaires de cette clause sont d'accord pour exclure le recours à l'autorité judiciaire dans le cas où, conformément au droit administratif, la décision attaquée a été prise par l'administration en vertu de son pouvoir de libre appréciation. Mais cette notion joue un rôle tout différent selon la méthode adoptée pour délimiter la compétence de la cour administrative. Dans le système de l'énumération, le fait que, pour une affaire déterminée, l'autorité administrative a le droit de statuer, totalement ou essentiellement, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, a pour effet de soustraire cette affaire dans son ensemble à la cour administrative; elle ne sera pas mentionnée dans la liste des causes susceptibles d'être portées devant la cour administrative. Par conséquent, c'est le Conseil fédéral qui est compétent pour en connaître. Dans le système de la clause générale, au contraire, c'est le pouvoir de libre appréciation qui, là où il existe, crée la compétence du Conseil fédéral. Ce dernier, en effet, est compétent pour connaître de toute affaire ou fraction d'affaire dont la solution est laissée à la libre appréciation de l'autorité qui a pris la décision attaquée. Mais ce système a deux inconvénients:

En premier lieu, le critère à l'aide duquel la compétence du Conseil fédéral est ainsi délimitée, par rapport à celle

de la cour administrative, a lui-même pour base une notion dont l'imprécision ne laisse rien à désirer. Où commence le pouvoir de libre appréciation et où finit-il? Tabler là-dessus, n'est-ce pas ouvrir la porte à toutes les incertitudes et à de constants conflits de compétence? Et c'est une piètre consolation que de se dire: sur les conflits de ce genre, l'Assemblée fédérale statuera en vertu de l'article 85, chiffre 13, de la constitution fédérale.

En outre — autre inconvénient du système que nous critiquons — il y a des affaires sur lesquelles l'autorité administrative statue en partie en vertu de son pouvoir discrétionnaire, mais en partie aussi en vertu de règles de droit. En pareil cas, un recours éventuel devrait être soumis pour partie au Conseil fédéral et pour le reste (c'est-à-dire dans la mesure où le recourant ferait état de la violation d'une règle de droit positif) à la cour administrative. Mais un tel dualisme ne devrait-il pas être évité autant que faire se peut?

Du reste, même si la clause générale était admissible en elle-même, il serait impossible de l'adopter si, comme le projet le prévoit, c'est le Tribunal fédéral qui doit fonctionner comme cour administrative. La section de droit public du Tribunal fédéral, actuellement déjà, est surchargée et on ne peut pas augmenter à l'infini le nombre des juges qui la composent. Même si l'on adopte la méthode énumérative, on devra tenir compte du vœu que le Tribunal fédéral a émis en disant: l'arrêté fédéral dont parle l'article 3, chiffre 2, du projet joint au présent message «ne devrait viser que les affaires pour lesquelles un contrôle judiciaire est une réelle nécessité».

C'est déjà une mission assez lourde que notre projet confie à la cour administrative. Mais adopter la clause générale, ce serait presque lui demander l'impossible. Quelle omniscience ne faudrait-il pas à un tribunal pour venir à bout de la tâche — qui lui serait imposée par la clause générale — d'apprécier justement la portée économique des questions qui lui sont soumises, de se rendre un compte exact des exigences d'une exploitation, de résoudre les problèmes techniques multiples et infiniment divers qui seraient posés par les litiges que ce tribunal aurait à juger, etc.

Autre chose encore. En fait, la clause générale donne à la cour administrative une compétence sensiblement plus étendue que la méthode énumérative. Mais elle réduit d'autant le droit de haute surveillance sur l'administration fédérale, que l'article 85, chiffre 11, de la constitution donne à l'Assemblée fédérale. Armées de ce texte, les Chambres fédérales

peuvent demander des renseignements sur tel ou tel acte de l'administration, formuler des critiques et, à cette occasion, émettre des vœux ou voter des « postulats ». Or, rien de tout cela n'est possible à l'égard d'arrêts de la cour administrative ou d'actes administratifs qui seraient eux-mêmes basés sur ces arrêts. Car l'article 47 O J F, aux termes duquel le Tribunal fédéral est indépendant dans l'exercice de ses attributions judiciaires et n'est soumis qu'à la loi, sera naturellement applicable aussi à la cour administrative.

Nous voudrions revenir ici sur une suggestion cantonale. Le gouvernement de Bâle-Ville voudrait voir admettre en principe que la cour administrative aura à statuer sur les recours formés contre toute décision prise par une autorité cantonale en vertu du droit administratif fédéral. Cela, dit-on, assurerait, dans le domaine de la jurisprudence administrative, une unité qui a manqué jusqu'ici; en outre, si le canton de Bâle-Ville voulait organiser un contrôle judiciaire général des décisions prises par ses organes administratifs, il pourrait éprouver des doutes s'il devait constater qu'en ce qui concerne celles de ces décisions qui sont prises en vertu du droit fédéral, un tel contrôle judiciaire n'est pas possible ou ne peut être exercé que dans certains cas. Nous ne pouvons pas nous rallier à cette manière de voir et cela, tout d'abord, parce que nos objections à l'égard de la clause générale excluent cette clause non seulement pour les décisions d'autorités fédérales, mais aussi pour celles des autorités cantonales. D'autre part, les compétences fédérales et cantonales sont si enchevêtrées qu'il serait très difficile de dire: énumération pour les décisions d'autorités fédérales qui peuvent faire l'objet d'un recours judiciaire; clause générale, au contraire, pour les décisions cantonales. Nous relevons enfin que les conditions spéciales dans lesquelles se trouve le canton de Bâle-Ville et qui motivent sa manière de voir, ne se trouvent pas réalisées dans la plupart des autres cantons.

b. La cour administrative comme instance unique et instance de recours.

Les affaires administratives fédérales peuvent être classées en deux grandes catégories, selon que le fisc y est intéressé ou non. Dans le premier cas, un litige éventuel *ne doit pas* être jugé par l'administration elle-même; dans l'autre, *on peut* également déclarer que l'administration n'aura pas à connaître du litige.

I. Diverses questions doivent être élucidées en ce qui concerne les affaires administratives intéressant le fisc.

1. Comme tout Etat civilisé, la Confédération s'efforce, dans sa législation, d'assurer l'indépendance et l'impartialité absolues de tout organe chargé de dire droit sur un litige quelconque. A cet égard, cependant, la juridiction administrative fédérale doit être mise à part. Dans ce domaine, en effet, c'est l'administration elle-même qui est appelée à statuer sur les litiges auxquels le fisc est intéressé. Cela n'aurait pas d'inconvénient si, en cas de litige administratif, l'autorité de jugement pouvait déterminer avec une précision mathématique ce à quoi le demandeur a droit vis-à-vis de la Confédération ou ce à quoi la Confédération a droit vis-à-vis du défendeur. Mais tel n'est souvent pas le cas. Tout d'abord le domaine du droit n'est pas toujours inondé de clarté. Parfois, aussi, la loi laisse les mains libres à l'autorité chargée de statuer. Ou bien encore, c'est cette autorité elle-même qui s'attribue le pouvoir de libre appréciation. Or, dès que l'administration n'est pas liée par une règle de droit claire et nette, elle peut être tentée de céder à la tendance — naturelle pour toute administration quelconque — d'épouser la cause du fisc et de devenir ainsi juge et partie. Même si elle reste objective, son impartialité sera bien souvent mise en doute par la partie à laquelle elle donne tort. C'est là, évidemment, une situation anormale. Ce juge, apparemment ou réellement partial, doit être remplacé par un autre, dont l'objectivité soit au-dessus de tout soupçon: un tribunal, ou une commission recrutée en dehors de l'administration fédérale et statuant en dernier ressort. Se refuser à l'admettre ou n'y consentir qu'à demi, c'est se mettre en opposition avec un des principes fondamentaux de l'ordre juridique moderne.

Ce sont ces affaires administratives ayant une portée fiscale que le projet vise en parlant des réclamations pécuniaires dérivant de la législation fédérale et formées, en vertu du droit public, par la Confédération ou contre elle. Ainsi d'abord les demandes de la Confédération en paiement de redevances prévues par le droit fédéral (impôt — soit taxe d'exemption du service militaire, nouvel impôt de guerre extraordinaire, droits de timbre, droits de timbre sur les coupons —, émoluments et taxes) ou en fourniture de cautionnements de droit public, de même que les réclamations de tiers contre la Confédération, tendant à la restitution de redevances de droit fédéral ou à celle de cautionnements de droit public. Et ainsi encore les réclamations pécuniaires découlant des rapports de service de fonctionnaires fédéraux, les demandes de dommages-intérêts de droit public, les contestations entre la Confédération et les cantons relativement à la part qui doit leur revenir sur les droits de timbre fédé-

ral ou la taxe d'exemption du service militaire, etc. La formule précitée embrasse uniquement des demandes basées sur le droit public fédéral. Sont donc exclues les réclamations fondées sur le droit cantonal ou sur le droit privé. Il ne sera évidemment pas toujours facile de dire si une réclamation déterminée est de droit public ou de droit privé. Mais, cette difficulté, la loi ne peut pas l'éliminer à coups de définitions. C'est à la jurisprudence qu'il faut laisser le soin de tracer la limite entre les affaires de droit public qui sont de la compétence de l'administration ou de la cour administrative et les litiges de droit privé qui doivent être soumis aux tribunaux civils. Nous ne voulons cependant laisser subsister aucun doute sur le fait que notre projet considère comme relevant du droit public tout ce qui touche aux rapports de service des fonctionnaires fédéraux et toutes les réclamations auxquelles des rapports peuvent donner naissance (cfr. l'art. 17, 1^{er} al.).

Il convient de remarquer en outre que le projet vise seulement les *réclamations dérivant de la législation fédérale*. La loi sur la juridiction administrative et disciplinaire ne doit être qu'une loi de procédure. Le projet a donc pour but unique de régler la procédure en laquelle une réclamation litigieuse fondée sur le droit matériel pourra être poursuivie et jugée. Il n'est nullement constitutif de droit matériel. Aucune réclamation ne saurait être tirée de son texte. Pour faire valoir devant la cour administrative une réclamation quelconque, il faudra démontrer que celle-ci dérive d'une disposition de droit matériel renfermée dans la législation fédérale. Celui qui voudra exiger p. ex. la restitution du montant d'un impôt acquitté, ne pourra saisir la cour administrative que si la législation fiscale prévoit un droit de réclamer la restitution et si les conditions attachées par la loi à une telle réclamation sont remplies. De même, p. ex., une réclamation litigieuse contre la Confédération en matière de dommages intérêts de droit public ne saurait être poursuivie devant la cour administrative que si l'obligation d'indemniser est prévue dans la législation fédérale. Si la réclamation d'indemnité est formée sans que la législation fédérale prévoit l'obligation de verser des dommages-intérêts, la cour administrative sera tenue de l'écartier.

D'autre part, le projet ne vise que les réclamations « d'ordre pécuniaire ». Ce sont les droits évaluables en argent, c'est-à-dire ayant une valeur économique. Là-dessus, il n'y a pas de doute. Même si, une fois ou l'autre, la notion de « réclamations d'ordre pécuniaire » donnait lieu à quelques difficultés, la jurisprudence n'aurait sans doute guère de peine à trouver une solution satisfaisante.

Enfin, il doit s'agir de réclamations pécuniaires « de la Confédération ou contre la Confédération », c'est-à-dire de demandes formées par elle ou contre elle. Les chemins de fer fédéraux rentrent naturellement dans la notion de la Confédération. Il en est de même de la régie fédérale des alcools (art. 46 du projet), quoiqu'elle ait la personnalité juridique (art. 19 de la loi fédérale du 29 juin 1900 sur l'alcool). En revanche, les établissements autonomes du droit public fédéral ne peuvent pas être assimilés à la Confédération, ainsi la Banque nationale (art. 1^{er} de la loi fédérale du 7 avril 1921), la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (article 41 de la loi sur l'assurance en cas de maladie ou d'accidents) et l'entreprise de la Linth (Rec. off. arr. T. F. 47, I, p. 116).

Le jour où le projet sera devenu loi, l'autorité compétente pour statuer sur les demandes pécuniaires formées, en vertu du droit public fédéral, par la Confédération ou contre elle, ne sera donc plus le Conseil fédéral. Ces litiges devront être soumis au Tribunal fédéral ou à la commission des recours de douane ou à d'autres autorités constituées en dehors de l'administration fédérale et dotées du pouvoir de statuer en dernier ressort.

Cette règle n'est cependant pas absolue.

Tout d'abord, le projet (art. 17, 3^e al.) réserve les attributions de l'Assemblée fédérale. Cela serait surperflu si l'Assemblée fédérale était une autorité exclusivement législative. Mais elle a aussi et dans une assez large mesure des attributions administratives. A cet égard, la réserve faite par l'art. 17, 3^e al. n'est pas inutile. Les réclamations sur lesquelles c'est l'Assemblée fédérale qui est appelée à statuer, à teneur du droit actuel, doivent être soustraites à l'appréciation de la cour administrative. Il en sera ainsi, p. ex., des décisions prises par l'Assemblée fédérale, en vertu de l'art. 1^{er}, 2^e al., de la loi sur l'assurance militaire, en cas de conflit entre la Confédération et un canton.

Le 5^e al. de l'art. 17 dispose que toutes les réclamations de droit public visant des subventions ou des libéralités de la Confédération sous une forme quelconque sont hors de la compétence de la cour administrative. Celle-ci est donc incompétente à l'égard des subventions fédérales dans leur ensemble. En cela, nous partons du point de vue que les décisions portant subvention n'ont pas pour but de conférer quelque droit individuel à une prestation de la Confédération, mais qu'ils envisagent l'octroi de subsides fédéraux dans un intérêt général de l'Etat. Puis, il ne faut pas oublier qu'en matière des subventions, le pouvoir d'appréciation au point de vue technique de l'administration est appelé à jouer un rôle de premier plan. Ainsi, aux termes de divers actes légis-

latifs, la Confédération *peut* accorder une subvention, ou alors il est prévu, quant au montant de la subvention fédérale, une certaine latitude dans les limites de laquelle le Conseil fédéral est appelé à fixer le chiffre. Ce n'est évidemment pas à la cour administrative que l'on peut confier la décision dans des cas pareils. Mais même lorsqu'un acte législatif oblige la Confédération à accomplir sous certaines conditions une prestation et fixe exactement l'importance de cette dernière, il s'agit là encore, en ce qui a trait aux conditions de l'octroi, de questions techniques qui se prêtent mal à l'examen par le juge. D'ailleurs, l'introduction de la juridiction administrative dans le domaine des subventions créerait de sérieuses difficultés au point de vue pratique. Elle aboutirait notamment à empiéter sur les attributions budgétaires de l'Assemblée fédérale.

Les art. 8, litt. c, et 17, 4^e al., soustraient à l'appréciation de la cour administrative les réclamations relatives aux tarifs, taxes, émoluments et transports des chemins de fer fédéraux. La raison d'être de cette disposition, surtout en ce qui concerne les litiges concernant les taxes, tarifs et émoluments, c'est que ces mêmes litiges ne peuvent pas être soumis à la cour administrative, lorsqu'ils intéressent des chemins de fer privés. Or, il serait irrationnel d'admettre que ce sont deux instances différentes qui auront à statuer sur des affaires de même nature. Du reste, cela n'est qu'en apparence une exception faite à la règle en vertu de laquelle c'est la cour administrative qui doit connaître des réclamations pécuniaires formulées, en vertu du droit public, par la Confédération ou contre elle. En réalité, en effet, ces droits de créance des chemins de fer échappent à cette règle. En effet, la direction générale des C. F. F.¹⁾ et le département fédéral des che-

1) La direction générale des chemins de fer fédéraux s'exprime en ces termes dans un rapport qu'elle a fourni: « Les droits souverains de l'Etat en matière de tarifs de chemins de fer de l'Etat ou privés et le fait que ces tarifs doivent être soumis à l'appréciation de l'autorité fédérale, donnent incontestablement un caractère de droit public aux dispositions concernant les tarifs. C'est, en revanche, du droit privé que relèvent les réclamations nées des rapports entre particuliers et chemins de fer. Les règles fixant les conditions générales de transport et celles qui déterminent la responsabilité des chemins de fer en cas de dommage causé par leur exploitation, appartiennent donc au droit privé. Sans doute, les parties au contrat de transport sont liées par les tarifs, dont l'établissement relève du droit public. Mais ce fait ne saurait infirmer le caractère du droit privé du contrat de transport qui, seul, peut donner lieu à litige. Il ne serait pas non plus admissible de soumettre à l'appréciation de la cour administrative les litiges en matière de tarifs et de transports seulement lorsqu'ils intéressent les C. F. F. Car on en arriverait ainsi à prévoir deux instances

mins de fer sont d'accord pour les considérer comme relevant du droit privé, de même que les créances semblables qui peuvent naître au profit des chemins de fer privés. Les litiges qui les concernent relèvent donc des tribunaux civils. Le projet les mentionne parmi les exceptions pour bien marquer qu'ils devront être jugés, à l'avenir comme jusqu'ici, par les tribunaux civils et non par la cour administrative.

On nous a, de divers côtés, suggéré d'allonger la liste des exceptions. Nous ne l'avons pas fait et ne pouvons pas le faire sans porter atteinte au principe lui-même. Nous devons cependant signaler encore, à cause de sa portée générale, une des idées qui nous ont été soumises à cet égard. Il serait bon, a-t-on dit, de soustraire à l'appréciation de la cour administrative, d'une manière générale, les réclamations pécuniaires de la Confédération ou contre celle-ci chez lesquelles la valeur en litige ne dépasse pas un certain chiffre. Cette suggestion est compréhensible si elle vise seulement à débarrasser la cour administrative d'affaires insignifiantes. Si, en revanche, elle a pour but essentiel de limiter le champ d'activité de la cour administrative, elle est incompatible avec les principes mêmes qui sont à la base du projet. A l'égard des litiges dont il s'agit ici et quelle que soit leur valeur, l'administration est à la fois juge et partie. Elle doit donc, dans tous ces cas, être remplacée par une autorité impartiale. En particulier, en matière d'impôts directs, qui sont fixés selon la situation économique du contribuable, la protection juridique doit être la même quel que soit le montant de l'impôt qui donne lieu à contestation. Une limite établie quant à la valeur du litige a toujours quelque chose d'arbitraire. En fixer une peut aussi avoir pour effet de soustraire à l'appréciation de la cour administrative des catégories entières de litiges administratifs ou même certaines affaires dont la solution peut rapporter ou coûter des centaines de mille francs à la Confédération. Ces considérations ont, pour nous, plus de poids que celles qui font état des avantages pratiques d'une réduction du nombre des affaires soumises à la cour administrative.

2. Le Tribunal fédéral peut se trouver dans l'une de deux situations différentes lorsqu'il est saisi d'une des affaires à

« de jugement différentes pour les réclamations nées d'un seul et même transport empruntant — ce qui arrive constamment — les voies des C. F. F. et celles de chemins de fer privés. Il convient donc, aussi bien en ce qui concerne les chemins de fer fédéraux qu'à l'égard des entreprises privées, de soustraire entièrement à l'appréciation de la cour administrative les litiges relatifs aux taxes ou autres émoluments dus en vertu d'un transport opéré par chemin de fer. »

portée fiscale dont nous venons de parler. Il peut avoir à statuer soit *comme instance unique* (art. 17), soit *comme instance de recours* (article 3), selon les pouvoirs qui sont donnés à l'administration elle-même. Dans le premier cas, l'administration apparaît simplement comme partie à un litige entre la Confédération et des tiers. Elle n'a à prendre aucune décision pouvant avoir force exécutoire. Dans l'autre hypothèse, au contraire, l'administration a elle-même à statuer sur des litiges de ce genre et sa décision est assimilable à un jugement exécutoire. En d'autres termes, la solution admise par l'administration constitue dans le premier cas la prétention d'une partie au litige, prétention qui peut faire l'objet d'une action judiciaire; dans la seconde hypothèse, c'est une décision susceptible de recours.

Normalement, l'administration apparaît comme partie quand il s'agit d'une demande pécuniaire formée par la Confédération ou contre elle. L'article 17 du projet pose donc en principe que la cour administrative statue sur ces demandes en qualité d'instance unique. Il serait cependant excessif d'ériger cela en règle absolue. Il y a des réclamations pécuniaires émanant de la Confédération, ou dirigées contre elle, à l'égard desquelles l'administration se trouve dans une situation plus objective que ne le serait celle d'une partie en cause. L'administration a le pouvoir de statuer elle-même sur des demandes de ce genre et sa décision peut être alors attaquée devant la cour administrative fonctionnant comme instance de recours. L'article 3 du projet classe dans cette catégorie d'affaires les demandes en paiement ou en restitution de redevances fédérales et de fournir ou de restituer un cautionnement de droit public.

II. Des causes administratives auxquelles le fisc est intéressé, le plus grand nombre rentrent sans doute dans la catégorie des réclamations pécuniaires émanant de la Confédération ou qui sont dirigées contre elle. Ce qui échapperait à cette formule *devra* être, par voie d'énumération, soustrait à la compétence du Conseil fédéral. La nature même des choses exige que ces litiges puissent être soumis à l'autorité judiciaire. Quant aux contestations administratives qui n'intéressent pas le fisc, on devra se demander, dans chaque cas, s'il est préférable d'en remettre la solution à l'autorité administrative ou à l'autorité judiciaire. *On pourra* donc en énumérer un certain nombre qui seront susceptibles d'être portées devant la cour administrative.

c. La cour administrative comme instance de recours à l'égard de décisions du Conseil fédéral.

Dans notre message du 20 décembre 1911 concernant la revision constitutionnelle destinée à permettre la création d'une cour administrative, nous nous sommes prononcés à plusieurs reprises (Feuille féd. 1912, vol. I, p. 303, 304 et 320) contre la solution qui impliquerait la possibilité d'un recours à la cour administrative à l'égard des décisions prises par le Conseil fédéral lui-même.

Le quatrième avant-projet Fleiner, au contraire, admet d'une manière tout à fait générale un recours de ce genre.

Ce recours est exclu par le projet joint au présent message. Le projet s'en tient donc à la façon de voir exposée dans notre message de 1911 et cela pour diverses raisons.

Avant tout, il convient de se demander si la constitution fédérale permet de déclarer que des décisions du Conseil fédéral pourront être soumises à l'appréciation de la cour administrative.

L'article 95 de la constitution fédérale fait du Conseil fédéral l'autorité exécutive «supérieure» de la Confédération. Or, le Conseil fédéral cesserait d'être une autorité administrative «supérieure», si ses décisions pouvaient faire l'objet d'un recours à la cour administrative. Une cour d'appel cantonale est l'autorité judiciaire *supérieure* en matière pénale, mais non en matière civile, parce que ses arrêts pénaux sont en principe rendus en dernier ressort, tandis que ses arrêts civils peuvent, à de certaines conditions, être attaqués devant le Tribunal fédéral. Une autorité n'est plus supérieure dans un domaine déterminé, lorsque les décisions qu'elle prend dans ce domaine peuvent être soumises à l'appréciation d'une instance plus élevée encore, qui a le pouvoir de les modifier ou de les mettre à néant.

A cela, peut-on objecter qu'à teneur de l'article 95 de la constitution, le Conseil fédéral est seulement une autorité supérieure «exécutive», mais non une autorité supérieure tout court, et qu'à cette situation, rien ne serait changé par l'institution d'une autorité «judiciaire» compétente pour revoir ses décisions?

Une telle argumentation n'est pas compatible avec les idées qui sont à la base de notre constitution. Elle ne tient pas compte de la situation constitutionnelle faite au Conseil fédéral et de la manière dont la constitution règle les rapports entre le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral. Notre constitution considère le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral comme des autorités de même rang, coordonnées et in-

dépendantes l'une de l'autre. Aucune d'elles n'est subordonnée ni supérieure à l'autre. Sans doute, tout cela n'est dit nulle part en termes exprès. Mais ce sont là des principes fondamentaux et incontestés du droit public fédéral, principes dont nous croyons pouvoir dire qu'ils répondent au sentiment populaire, si même ils n'en sont pas le produit. Ce sont ces principes que le juge fédéral Hafner a exprimés très nettement en déclarant que le Tribunal fédéral ne saurait connaître, en vertu de l'article 113, ch. 3, de la constitution, de réclamations dirigées contre des décisions émanant d'autorités fédérales, « parce que le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral sont indépendants l'un de l'autre » (cfr. projet Hafner de loi fédérale sur l'organisation judiciaire fédérale, du printemps 1888, page 140). Dubs estime aussi (Das öffentliche Recht der Schweiz. Eidgenossenschaft, 1878, II, page 71) que la possibilité de recours à l'Assemblée fédérale contre des décisions administratives du Conseil fédéral « dénature la situation de ces deux autorités et réduit le Conseil fédéral à n'être qu'une instance subordonnée à l'Assemblée fédérale ». Cela ne serait-il pas encore plus vrai si l'on soumettait toutes les décisions administratives du Conseil fédéral au contrôle du Tribunal fédéral?

D'autre part, ainsi que le relève le mémoire de notre département de justice et police, en date du 29 juin 1917: « Aux termes de l'article 103 de la constitution, les décisions prises par les départements ou les services qui en dépendent peuvent être attaquées par voie de recours au Conseil fédéral ou à la cour administrative. Cet article 103 révisé a été adopté par l'Assemblée fédérale en même temps que l'article 114^{bis}. Il y a des rapports étroits entre les deux dispositions. On ne peut donc pas, quand on interprète l'article 114^{bis}, faire abstraction de l'article 103 qui est né en même temps que lui-même. Or, la comparaison de ces deux textes montre que la délégation d'affaires administratives à des instances subordonnées au Conseil fédéral et l'ouverture d'un recours à la cour administrative contre les décisions de ces instances, a eu essentiellement pour but de soustraire les décisions du Conseil fédéral lui-même au contrôle de la cour administrative » (Gesetzgebungsmaterialien, II, p. 14).

Au surplus, la question de savoir si ce contrôle doit être admis, ou non, n'est pas seulement un problème de droit; c'est aussi une question d'opportunité. Si l'on a proposé de créer une cour administrative, c'est entre autres par désir de simplification et par besoin d'alléger la tâche du Conseil fédéral (cfr., dans ce sens, notre message du 20 décembre 1911, Feuille féd. 1912, vol. I, p. 303). Or, aucun de ces buts ne serait atteint si le Tribunal fédéral devait connaître

des décisions prises par le Conseil fédéral lui-même. Rien ne serait simplifié — au contraire — puisqu'en définitive l'on aboutirait simplement à ajouter une instance à celles qui existent déjà. Quant au Conseil fédéral, il n'aurait plus seulement à statuer; il lui faudrait encore défendre ses décisions devant le Tribunal fédéral.

La question de savoir si les décisions prises par le Conseil fédéral en matière administrative doivent être attaquables devant le Tribunal fédéral, n'a pas la même portée selon qu'on se place au point de vue de la clause générale ou qu'on adopte la méthode énumérative. Les contestations administratives que la loi (art. 3, litt. *a* et *b*) ou l'arrêté énumératif mettront dans la compétence du Tribunal fédéral comme instance de recours, sont faciles à discerner. Elles sont de telle nature qu'il est inutile de prévoir qu'elles devront faire l'objet d'une décision du Conseil fédéral. C'est pourquoi le projet déclare (art. 50) que, pour les affaires qui sont en dernier ressort de la compétence de la cour administrative — et non plus du Conseil fédéral — le pouvoir de statuer administrativement sera délégué *ex lege* à des instances subordonnées au Conseil fédéral, dont les décisions devront, s'il y a lieu, être portées directement devant la cour administrative. Ce ne sont pas les décisions prises en vertu d'une délégation de pouvoirs qui peuvent faire l'objet du recours, mais au contraire les décisions susceptibles de recours qui font, de par la loi, l'objet d'une délégation de pouvoirs. Les affaires dont la cour administrative peut connaître, se liquident en dehors du Conseil fédéral. Pour elles, la voie à suivre va directement à Lausanne, en évitant le Conseil fédéral. En sorte qu'on peut considérer comme devenant sans objet la question de savoir si les décisions administratives du Conseil fédéral seront susceptibles d'être attaquées par voie de recours au Tribunal fédéral. Cette solution conduit naturellement — mais ce n'est pas un désavantage — à peser avec le plus grand soin tous les termes de la clause énumérative.

Qu'il nous soit permis de rappeler, toutefois, que les décisions administratives du Conseil fédéral ne sont pas toutes de la même nature. Certaines d'entre elles ont force obligatoire en tant que constituant des mesures de l'autorité exécutive supérieure; d'autres, au contraire, ne sont que des déclarations émises, au nom de la Confédération, dans une affaire à laquelle cette dernière est partie. Ce sont les premières seulement que le projet soustrait à l'appréciation du Tribunal fédéral. La cour administrative pourra, par contre, statuer sur les autres, en vertu des articles 17 et 18 du projet. Elle aura donc à connaître de certaines déclarations

du Conseil fédéral, mais comme instance unique et non comme instance de recours.

d. Le Tribunal fédéral comme cour administrative.

L'une des questions fondamentales qui sont soumises au législateur est celle de savoir quel tribunal doit être chargé d'exercer la juridiction administrative. Notre message du 20 décembre 1911 a déjà étudié cette face du problème. En 1917 encore, un rapport a été demandé à ce sujet au Tribunal fédéral.

Aujourd'hui, la question peut être considérée comme élucidée. On admet en général¹⁾ que l'exercice de la juridiction administrative au sens du projet doit être confiée au *Tribunal fédéral*. Les raisons qui parlent en faveur de cette solution sont, semble-t-il, si fortes qu'elles l'ont, peu à peu et par leur seul poids, emporté dans l'opinion publique.

Nous croyons cependant utile de résumer brièvement les considérations qui justifient le système du projet.

La première question à résoudre est celle-ci: cour administrative indépendante, ou cour administrative incorporée — d'une manière ou d'une autre — au Tribunal fédéral?

Dans notre message du 20 décembre 1911, après avoir montré le fort et le faible de la solution consistant à créer de toutes pièces une cour administrative indépendante, nous avons conclu qu'il serait préférable de séparer la cour administrative du Tribunal fédéral. Ce qui nous semblait décisif, c'était la nature très particulière de la juridiction administrative. Elle a, disions-nous en 1911, «un caractère tout différent de la juridiction de droit public et surtout de droit civil. La jurisprudence administrative s'accommode mal du formalisme, des règles rigides du droit civil et des doctrines qui ne tiennent pas compte des contingences.... Le juge civil a un autre horizon. Les différences entre les deux domaines sont telles que l'un de ces magistrats — juge administratif et juge civil — ne saurait avantageusement remplacer l'autre dans sa sphère d'activité.» Nous n'avons pas changé d'avis, depuis 1911, en ce qui concerne la nature radicalement différente de la juridiction civile et de la juridiction de droit public. En revanche, les conclusions que nous en tirons au-

¹⁾ L'Union fédérative du personnel fédéral et des entreprises publiques de transport fait exception. Elle réclame la création d'un tribunal administratif et disciplinaire indépendant ou, pour le cas où cette solution serait écartée, l'attribution de la juridiction administrative et disciplinaire au Tribunal fédéral des assurances, à Lucerne.

jour d'hui ne sont plus les mêmes. Ce qui nous paraît maintenant essentiel, c'est moins l'opposition qui existe entre le droit civil et le droit public, que la parenté étroite qui unit le droit public et le droit administratif. La juridiction de droit public est, dans une certaine mesure, une juridiction administrative et les compétences que le projet propose de donner à la section de droit public du Tribunal fédéral auront pour effet d'élargir ses attributions, mais non de les modifier dans leur essence même (voir à ce sujet l'exposé très juste du Tribunal fédéral, Gesetzgebungsmaterialien, II, p. 74 et suivantes et p. 86). Si donc on n'a pas eu lieu de regretter jusqu'ici le fait que le Tribunal fédéral a non seulement des attributions civiles, mais aussi des attributions de droit public, on ne saurait non plus considérer comme fâcheux que les compétences de la section de droit public soient étendues par voie d'adjonction de pouvoirs de même nature que ceux qu'elle a déjà. Le caractère *sui generis* de la juridiction administrative ne l'oppose pas à la juridiction que le Tribunal fédéral exerce déjà dans le domaine du droit public et, par lui-même, ne justifie pas la création d'une cour administrative distincte du Tribunal fédéral.

S'il est matériellement possible d'unir la juridiction de droit public et la juridiction administrative, nous pensons donc qu'on peut le faire sans crainte. Il y a même intérêt à rendre cette union aussi étroite que possible, car on évitera ainsi toute divergence entre les deux jurisprudences sœurs. En outre, la juridiction administrative bénéficiera du trésor d'expérience et de savoir accumulé par la section de droit public du Tribunal fédéral. L'autorité dont jouit cette dernière s'étendra aux arrêts qu'elle rendra en matière administrative et, surtout pour une cour administrative, cette autorité n'est pas seulement une question de vaine gloire. Elle a une très réelle importance, car une cour administrative n'a pas seulement pour mission de statuer sur des questions d'espèces. Il lui appartient aussi de faire pénétrer sa manière de voir dans l'administration elle-même et d'amener cette dernière, en quelque sorte, à s'incliner devant ses conceptions¹⁾. Il va sans dire qu'elle y réussira d'autant mieux que son autorité sera plus grande.

¹⁾ Il n'est pas sans intérêt, à cet égard, de se reporter à l'exemple typique que donne Otto Mayer dans son « Deutsches Verwaltungsrecht », 2^e édition, I, p. 95, note 23. La cour administrative suprême de Prusse avait jugé, le 8 août 1876, qu'il est contraire au droit de dissoudre une assemblée parce que les orateurs usent de la langue polonaise. La police n'en continua pas moins à agir ainsi. Interpellé à la Chambre des députés, le ministre déclara : l'arrêt de la

Il n'y a pas longtemps qu'on a créé à Lucerne le Tribunal fédéral des assurances. Or, aujourd'hui déjà, beaucoup vont disant qu'on aurait mieux fait de confier au Tribunal fédéral les attributions qu'on a cru devoir donner à ce tribunal spécial et, même, qu'il serait encore temps de réparer l'erreur commise. Cela n'engage guère à refaire une expérience de ce genre en instituant une cour exclusivement administrative. On peut même penser que, a priori, il n'est pas indiqué d'isoler de la sorte cette autorité judiciaire nouvelle. Sans doute, les juges qui composeraient une cour n'ayant que l'exercice de la juridiction administrative, seraient particulièrement bien placés pour se spécialiser dans ce domaine. Mais ne risqueraient-ils pas aussi de perdre de vue les rapports que leur branche spéciale peut avoir avec telle ou telle autre et surtout avec le droit en général? En principe, d'ailleurs, l'isolement est à tous égards dangereux pour un juge. Un tribunal à la hauteur de sa tâche doit garder le contact non seulement avec la vie, mais aussi avec les idées et les courants d'opinion qui se font jour dans les domaines juridiques autres que le sien. Le juge civil doit connaître et comprendre la manière de penser des juges de droit public. Et le juge administratif doit avoir l'esprit ouvert à ce qui se passe au delà des limites de sa spécialité. Il doit aussi, par ses rapports personnels avec d'autres juges, ou en prenant part aux travaux d'autres sections — de droit civil, de droit pénal ou de droit de poursuite et faillite — être mis à même de donner satisfaction à des intérêts qui sortent du cadre habituel de son domaine propre. Ce sont là les considérations qui nous amènent à proposer d'unir la cour administrative au Tribunal fédéral.

On a parlé des inconvénients que pourrait avoir, au point de vue politique, la centralisation de l'administration de la justice fédérale et l'accumulation de pouvoirs qui en résulte au profit d'un seul tribunal. Nous ne partageons pas cette crainte. Les pouvoirs du Tribunal fédéral lui-même sont et resteront assez peu étendus. En effet, la justice est rendue non par le Tribunal fédéral, mais seulement en son nom. En réalité, ce sont les diverses sections et chambres du Tribunal fédéral qui détiennent le pouvoir de juger. Or, les compétences nouvelles qui seraient attribuées à la section de droit public, si on lui confie la juridiction adminis-

cour administrative ne se rapporte naturellement qu'à un cas concret. Le 5 octobre 1897, la cour administrative confirma sa jurisprudence. Nouvelle interpellation et réponse du ministre: «er warte ruhig ab»! L'administration s'en tint à sa manière de voir et, en définitive, la fit triompher dans la loi d'Empire bien connue du 19 avril 1908.

trative, seraient exactement celles qui pourraient appartenir à une cour administrative indépendante.

Nous pensons, au contraire, qu'il est heureux et conforme à l'esprit de l'article 106 de la constitution de concentrer dans les mains du Tribunal fédéral le pouvoir judiciaire suprême de notre pays. « Le Tribunal fédéral incarnera ainsi l'idée de l'unité juridique de l'Etat: une telle organisation de la justice est de nature non seulement à donner plus de force intérieure à l'Etat, mais aussi à rehausser sa situation morale vis-à-vis de l'extérieur » (rapport du Tribunal fédéral).

Il va sans dire que de nouveaux juges seront nécessaires pour l'accomplissement de la tâche nouvelle que représente la juridiction administrative. Mais le nombre de ces juges ne sera pas sensiblement différent selon qu'on érige la cour administrative en tribunal indépendant ou qu'on l'unira au Tribunal fédéral. Cette dernière solution, cependant, est celle qui exigera le moins de juges nouveaux.

Ajoutons que la limite entre les contestations de droit public et les litiges de droit administratif n'est pas toujours très nettement tracée. La situation pourrait alors, souvent, faire naître des doutes et même des conflits de compétence, si les contestations de droit public devaient être jugées par le Tribunal fédéral, tandis que celles de droit administratif serait attribuées à la connaissance d'un tribunal administratif indépendant. On évite au contraire cette incertitude et ces difficultés en incorporant la cour administrative à la section de droit public. Il n'est pas non plus sans intérêt de relever que cette dernière solution serait la plus économique pour la Confédération.

La solution adoptée par le projet empêchera naturellement la cour administrative d'avoir son siège à Berne. Cela satisfera ceux qui rêvent d'ériger la cour administrative en « bailli général de l'administration ». Ce n'est pas là notre pensée. Si la cour administrative siégeait au même lieu que l'administration elle-même, le danger d'antagonisme entre les deux pouvoirs — antagonisme qui serait particulièrement fâcheux parce qu'il pourrait avoir des effets plus ou moins paralysants — serait moins grand. En outre, la cour administrative serait moins exposée au risque de commettre certaines erreurs ou des méprises, si un contact étroit entre elle et l'administration lui permettait de se rendre compte des besoins et des efforts de cette dernière. Or, il est évident que l'éloignement matériel n'est pas fait pour faciliter le contact. Il serait aussi plus aisé d'obtenir de la cour administrative sa colla-

boration suivie et intensive à l'œuvre législative en matière de droit administratif, si elle siègeait dans la même ville que le Conseil fédéral. D'autre part, nous ne partageons pas les appréhensions de ceux qui redoutent que, installée au siège même de l'administration, la cour administrative ne perde de son indépendance. Les expériences faites soit dans les cantons, soit aussi à l'étranger, montrent que ces craintes ne sont pas fondées. Nous considérons donc comme un désavantage le fait que la cour administrative aura son siège à Lausanne. Mais cet inconvénient est largement compensé par les avantages de l'union établie entre la cour administrative et la section de droit public du Tribunal fédéral.

On a aussi émis l'idée de séparer du Tribunal fédéral son actuelle section de droit public, de confier à cette section la juridiction administrative et d'en faire ainsi une cour de droit public indépendante. Ce divorce n'est pas prévu par notre projet. Il ne serait guère compatible avec l'article 106 de la constitution, dont le sens est qu'au fédéral, l'administration de la justice doit être confiée à *un* tribunal. D'ailleurs, une solution de ce genre soulèverait toutes sortes de difficultés d'organisation. Elle serait difficilement réalisable, étant donné l'enchevêtrement du droit public et du droit privé. Il en résulterait, en outre, que l'on devrait nommer séparément les juges au Tribunal fédéral et ceux de la cour de droit public¹⁾. Enfin et surtout, nous ne voyons pas à quel besoin réel répondrait une innovation de ce genre.

e. Les dispositions du projet.

Titre et préambule.

Le titre ne correspond pas absolument au contenu de la loi. Ainsi, l'administration de la justice par le Tribunal fédéral des assurances en matière d'assurance militaire et d'assurance accidents obligatoire ne rentre pas dans le cadre de notre projet. En outre, celui-ci ne règle pas d'une manière complète les attributions de l'Assemblée fédérale en matière de juridiction administrative.

Nous nous bornons, à ce sujet, à nous référer dans le préambule à l'article de la constitution fédérale qui forme la base principale de la loi, sans citer les art. 85, ch. 12, 102, ch. 2, 103 et 106 à 114 de la constitution, qui n'ont qu'une portée secondaire.

¹⁾ Si l'on considérait vraiment comme un progrès de nommer séparément les juges de droit public, cela pourrait d'ailleurs se faire sans séparer la cour de droit public du Tribunal fédéral.

La loi transfère au Tribunal fédéral une partie de la juridiction administrative et disciplinaire. Cela ne veut pas dire que l'on créera un nouveau tribunal administratif qui serait rattaché au Tribunal fédéral. C'est le Tribunal fédéral lui-même qui assume ces nouvelles fonctions. Sa compétence actuelle est étendue, sans que sa situation juridique soit modifiée. Il est donc logique que cette extension de compétence soit fixée par une loi connexe à la loi fédérale sur l'organisation judiciaire fédérale. Le second alinéa du préambule y fait allusion, en indiquant que la loi modifie et complète la loi fédérale sur l'organisation judiciaire fédérale (OJ). Il en résulte que les dispositions générales de cette dernière loi sont applicables en matière administrative et disciplinaire.

ad article 1^{er}.

L'article 1^{er} du projet et l'article 114^{bis} de la constitution fédérale parlent de «juridiction administrative» et entendent par là les compétences d'un tribunal en matière administrative, par opposition aux compétences des autorités administratives.

C'est au Tribunal fédéral principalement que la juridiction administrative fédérale est attribuée. Le Tribunal fédéral est la cour administrative à laquelle, selon l'art. 114^{bis}, la législation fédérale doit soumettre les litiges d'ordre administratif dans le domaine fédéral.

Ces compétences de justice administrative du Tribunal fédéral sont exercées par la section de droit public qui s'appellera désormais «section de droit public et de droit administratif». Les modifications que cette extension de compétence rendra nécessaires dans l'organisation du Tribunal fédéral sont prévues par l'art. 49.

ad article 2.

Certaines questions de droit administratif déferées au Tribunal fédéral ont un caractère civil plus ou moins prononcé. C'est le cas par exemple des questions relatives aux brevets, aux marques, aux dessins et modèles, au registre du commerce, aux registres de l'état-civil, au registre des régimes matrimoniaux, à l'engagement du bétail, au registre foncier, au registre des bateaux, mentionnées à l'art. 1^{er} du projet d'arrêté énumératif. Dans la mesure où le caractère civil existe, ces affaires sont en rapport avec la jurisprudence des sections civiles du Tribunal fédéral et peuvent dès lors être attribuées à ces dernières. C'est ce que prévoit le projet; il permet de procéder, par la voie d'un simple règlement, à un déplacement de la compétence à l'égard des affaires

de droit administratif qui sont en connexité avec des rapports de droit civil et, de la sorte, d'équilibrer entre elles les tâches de la section de droit public et de droit administratif et des sections civiles.

Il s'agit, dans la juridiction disciplinaire, de l'administration de la justice sur un terrain particulier. Notre projet fait donc à cette juridiction une place à part et prévoit pour le jugement des causes disciplinaires, en tant que le Tribunal fédéral est appelé à connaître de ces causes, la création d'une chambre spéciale. Cette chambre aura l'occasion, lors du jugement de causes disciplinaires, de se prononcer sur des questions du domaine du droit régissant les fonctionnaires, lesquelles surgissent aussi dans les litiges portant sur des réclamations pécuniaires découlant des rapports de service (art. 17). Pour éviter que de telles questions ne soient jugées alternativement par deux sections ou chambres du Tribunal fédéral, selon qu'elles se présenteront à l'occasion d'une affaire disciplinaire soumise au Tribunal fédéral (art. 33 et suiv.) ou d'une réclamation pécuniaire (art. 17), il est nécessaire d'attribuer à la chambre compétente pour les causes disciplinaires encore d'autres litiges relatifs aux rapports de service des fonctionnaires et de lui donner le nom de « chambre du contentieux des fonctionnaires ». Les art. 2, 33 et 49 du projet envisagent la création d'une telle chambre composée de cinq membres du Tribunal fédéral et chargée d'exercer la juridiction disciplinaire en tant que celui-ci en est investi (art. 33 à 42). Le Tribunal fédéral pourra d'ailleurs, par voie de règlement, renvoyer à sa chambre du contentieux des fonctionnaires d'autres affaires concernant les rapports de service.

ad article 3.

Lorsqu'un service fédéral (art. 50) a pris une décision dans une cause administrative qu'il est autorisé à régler lui-même, l'affaire peut suivre son cours de deux manières: elle peut aller au Conseil fédéral ou bien à la cour administrative. Dans le premier cas, il y a « recours administratif » (article 21), dans l'autre, « recours de droit administratif au Tribunal fédéral » (article 3). Nous attachons une certaine importance à ce qu'il résulte expressément de la loi qu'il s'agit là de deux formes d'un seul et même recours: le « recours de droit administratif ».

Nous ne nous occupons ici que du recours de droit administratif au Tribunal fédéral et, en premier lieu, des cas dans lesquels ce recours peut être exercé.

Les décisions qui peuvent faire l'objet de ce recours sont indiquées en partie dans la loi elle-même (art. 3, lit. a: rede-

vances, lit. b: cautionnements) et pour le surplus — sur la base de la disposition sous lit. c de l'art. 3 — dans un arrêté de l'Assemblée fédérale.

1. La disposition sous *litt. a* de l'art. 3, précisée par les art. 4 et 5, déclare le recours de droit administratif au Tribunal fédéral recevable contre les décisions d'autorités cantonales ou fédérales en matière de *redevances* du droit fédéral. Ce groupe comprend les impôts, taxes et émoluments du droit fédéral, p. ex. les droits fédéraux de timbre et de timbre sur les coupons, le nouvel impôt de guerre extraordinaire, la taxe d'exemption du service militaire, les droits de douane (v. cependant l'exception sous *litt. b* de l'art. 8) et les finances de statistique du commerce, les finances du monopole de l'alcool, les émoluments de concession des entreprises de transport, les émoluments à payer à l'Etat par les sociétés d'assurance, les taxes de patente des agences d'émigration, des émoluments d'autorisation d'emprunts à primes, des taxes de brevets, de dessins et modèles industriels, de marques de fabrique et de commerce, les finances d'examens (Ecole polytechnique fédérale, maturité, médecine, etc.), les taxes postales, télégraphiques et téléphoniques, les taxes de patente des voyageurs de commerce, les redevances à acquitter pour l'exportation d'énergie électrique, ainsi que les émoluments d'importation et d'exportation en général, les émoluments de chancellerie et en matière de recours perçus par l'administration fédérale (cfr. cependant l'art. 11, 3^e al.), les taxes consulaires, les émoluments concernant le registre du commerce, le registre des régimes matrimoniaux, etc., les taxes de contrôle des matières d'or, d'argent et de platine, les taxes d'autorisation de faire le commerce de métaux précieux, les émoluments de vérification des poids et mesures, les taxes prévues par les lois sur le commerce des denrées alimentaires et sur les épizooties pour le contrôle à la frontière, les taxes perçues par le laboratoire d'essai des matériaux et les établissements d'essais agricoles, les émoluments d'analyse chimique de la régie des alcools.

Ne rentrent pas dans la catégorie de l'art. 3, *litt. a*, p. ex. les taxes et émoluments des chemins de fer fédéraux (cfr. l'art. 8, *litt. c*), les émoluments des offices de poursuites et de faillites (parce qu'ici les intéressés ont à leur disposition la plainte de la L. P.) et les émoluments à acquitter dans la procédure devant le Tribunal fédéral ou le Tribunal fédéral des assurances (attendu qu'en cette matière c'est non l'une des instances indiquées à l'art. 9, mais bien une autorité judiciaire fédérale qui statue).

Ne sont pas des «redevances» (art. 3, *litt. a*) les pres-

tations en nature (p. ex. celles des art. 30, 31, 33, 34, 203, 212 et suiv., 217 et suiv. de la loi sur l'organisation militaire).

2. A teneur de la disposition sous litt. b de l'art. 3, le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est recevable contre les décisions de l'administration fédérale en matière de *cautionnements* de droit public. La portée de cette disposition est précisée par les art. 6 et 7.

L'expression « cautionnements de droit public » signifie que les cautionnements de droit civil n'entrent pas en ligne de compte. L'administration fédérale a l'occasion, p. ex. lors de l'adjudication de travaux de construction, d'exiger des entrepreneurs le dépôt de sûretés qui sont de droit civil. Il n'y a aucune raison qui engage à soumettre à la juridiction administrative les questions de ce genre.

Sont compris dans la catégorie des cautionnements de droit public, sur lesquels la cour administrative statuera en dernière instance, en particulier les cautionnements des sociétés d'assurance, des agences d'émigration et des détenteurs d'aéronefs, les sûretés prévues par la loi fédérale du 30 juin 1849 sur le mode de procéder à la poursuite des contraventions aux lois fiscales et de police de la Confédération, ainsi que celles dont il est question aux art. 65 à 72 du projet de nouvelle loi sur les douanes.

3. Le projet prévoit que la compétence de la cour administrative comme instance de recours est déterminée non seulement par la loi elle-même, mais encore par un arrêté de l'Assemblée fédérale basé sur la loi — litt. c de l'art. 3 — l'arrêté d'énumération. On pourrait se demander s'il est indiqué d'énumérer dans un arrêté de l'Assemblée fédérale une partie des causes qui seront de la compétence de la cour administrative ou s'il ne serait pas préférable de fixer la compétence tout entière de cette cour dans la loi elle-même. C'est ce que faisaient les deux premiers avant-projets Fleiner. Récemment, cette solution a été préconisée par des partisans et par des adversaires de la clause générale, ce qui procède d'une certaine méfiance à l'égard de l'Assemblée fédérale. Les partisans de la clause générale craignent que l'Assemblée fédérale ne limite trop, sous la pression du Conseil fédéral, la compétence de la cour administrative; les partisans de l'énumération, par contre, redoutent que les Chambres ne puissent enlever à l'administration fédérale des compétences auxquelles le Conseil fédéral ne croit pas pouvoir renoncer. Nous n'attribuons pas une importance essentielle à la question de savoir si l'énumération doit être faite seulement dans la loi ou bien dans la loi et dans un arrêté spécial de l'Assemblée fédérale; toutefois, nous considérons le second

procédé comme plus pratique, partant préférable. Ce procédé permettra, en effet, de modifier plus facilement et plus rapidement, lorsque le besoin s'en fera sentir, les compétences du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral. En outre, la question de savoir si certaines affaires administratives sont jugées en dernier ressort par le Conseil fédéral ou par le Tribunal fédéral n'est pas pour le peuple d'une importance telle que le fait de donner à l'Assemblée fédérale la compétence de trancher cette question apparaisse comme une atteinte aux principes démocratiques.

Nous attirons l'attention sur les remarques suivantes que le Conseil d'Etat du canton de Zoug a faites à propos de l'avant-projet du 5 mars 1923: « A notre avis, il est impossible de se rendre compte du surcroît de travail qui sera imposé au Tribunal fédéral par les affaires que l'avant-projet place dans sa compétence et de prévoir toutes les conséquences des innovations envisagées. C'est pourquoi nous jugeons inadiqué que l'arrêté fédéral énumératif ne soit pris que quelques années après l'entrée en vigueur de la loi et que l'on ne fixe pas et ne cherche même pas à fixer dès maintenant les autres compétences nouvelles du Tribunal fédéral ». Nous ne partageons pas cette manière de voir. Elle ne tient pas compte du fait que la loi et l'arrêté énumératif forment un tout destiné à fixer les compétences de la cour administrative et ne peuvent pas être séparés. Si — contrairement à notre désir — des années devaient s'écouler entre la mise en vigueur de la loi et celle de l'arrêté, il serait recommandable de faire figurer alors dans la loi quelques-unes des affaires administratives mentionnées par l'arrêté énumératif.

L'art. 3, litt. c, parle d'un « arrêté de l'Assemblée fédérale », parce qu'il s'agit d'un acte législatif que la loi place dans la compétence exclusive de l'Assemblée fédérale. Sont des arrêtés de l'Assemblée fédérale, p. ex. des actes législatifs qui règlent l'organisation des troupes, l'organisation et la procédure du Tribunal fédéral des assurances (cfr. les art. 52 O M et 122 L A M A). Pour les distinguer des « arrêtés fédéraux », il convient d'adopter une désignation spéciale. Nous désirons donc introduire le terme « arrêté de l'Assemblée fédérale » (cfr. l'art. 3, litt. c, 49 et 53 du projet de loi, ainsi que le titre de l'arrêté énumératif). L'adoption de cette désignation constituera un pas en avant dans le sens du postulat Nobs, accepté par le Conseil national le 5 juin 1924, ainsi conçu: « Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il n'y a pas lieu de préciser et d'assurer le droit du peuple au referendum, en établissant une distinction nette entre la notion de la loi fédérale d'une part et celle des différentes sortes d'arrêtés fédéraux d'autre part. »

ad article 4.

Pour conférer à la loi un caractère plus concret, nous faisons figurer à l'art. 4 quelques exemples de redevances de droit fédéral. La disposition cite en premier lieu les redevances particulièrement importantes qui feront l'objet des recours les plus nombreux: taxe d'exemption du service militaire, impôt de guerre, droits de timbre et impôt sur les coupons. Sont cités ensuite, comme exemple d'émoluments, ceux de concession des entreprises de transport. Puis les taxes postales, télégraphiques et téléphoniques, parce que c'est là une catégorie de redevances qui intéresse chacun.

En ce qui a trait à la *taxe d'exemption du service militaire*, les décisions de la dernière instance cantonale seront désormais susceptibles du recours de droit administratif au Tribunal fédéral (cfr. l'art. 9, litt. c). Le Conseil fédéral ne sera donc plus instance de recours en la matière. A l'art. 11, 2^e al., et à l'art. 18, litt. b, le projet comporte encore des dispositions spéciales sur les allégués des recours de droit administratif au Tribunal fédéral concernant la taxe d'exemption du service militaire, ainsi que sur les contestations entre cantons relatives à cette taxe.

Dans le domaine des recours contre les décisions en matière de nouvel *impôt de guerre* extraordinaire, le cours des instances passe de même de la commission cantonale de recours directement à la cour administrative. Celle-ci remplace donc la commission fédérale des recours d'impôt de guerre, qui est par conséquent supprimée (cfr. l'art. 53, litt. a). Comme pour la taxe d'exemption du service militaire, les dispositions spéciales des art. 11, 2^e al., et 18, litt. b, relatives aux allégués et aux contestations entre cantons s'appliquent à l'impôt de guerre.

Nous rappelons enfin qu'aux termes du projet du département fédéral de justice et police en date du 5 mars 1923, la cour administrative n'avait pas à connaître des contestations relatives à l'impôt de guerre. Ce système partait de l'idée que la commission indépendante de l'administration qui, jusqu'ici, a statué en dernier ressort sur ces recours, constitue une sorte de cour administrative spéciale. D'autre part, étant donné le caractère temporaire de l'impôt de guerre, il ne semblait pas opportun d'alourdir encore la tâche de la cour administrative en lui transférant les pouvoirs d'une commission qui existait et avait déjà sa jurisprudence. Depuis lors, cependant, on a déclaré de divers côtés que les litiges relatifs à l'impôt de guerre devraient être de la compétence de la cour administrative. Nous nous sommes inclinés. Le projet déclare le recours de droit administratif au

Tribunal fédéral recevable contre les décisions en matière d'impôt de guerre et il abolit la commission fédérale des recours en matière d'impôt de guerre. Cette solution a l'avantage de confier à une seule et même autorité la mission de statuer sur toutes les contestations qui peuvent naître au sujet d'impôts fédéraux. Elle garantit, mieux qu'un autre système, l'unité de la jurisprudence.

Abstraction faite des décisions concernant le droit à la perception et la demande de restitution de l'impôt, le recours de droit administratif au Tribunal fédéral doit être déclaré recevable contre les demandes de sûretés et les décisions en matière d'impôts supplémentaires et d'amendes fiscales (cfr. les art. 114 et 121 à 128 de l'arrêté fédéral du 28 septembre 1920). Sans doute ne s'agit-il pas ici de décisions qui se rapportent au paiement ou à la restitution de redevances ou qui visent le principe de l'obligation ou de l'exemption de payer les redevances (cfr. l'art. 5). Mais la disposition sous litt. b de l'art. 4 fait mention des demandes de sûretés et des décisions en matière d'impôts supplémentaires et d'amendes fiscales, parce qu'il paraît recommandable, pour des raisons de connexité intrinsèque, de les traiter dans la loi conjointement avec les décisions relatives au paiement ou à la restitution de l'impôt de guerre. En revanche, les amendes disciplinaires des art. 82, 84 et 85 de l'arrêté fédéral sont indiquées, comme celles du domaine des douanes, dans l'arrêté énumératif (art. 10).

Il y a deux exceptions à la règle selon laquelle le recours de droit administratif au Tribunal fédéral doit être dirigé contre des décisions de commissions cantonales de recours d'impôt de guerre: les demandes de sûretés de l'administration cantonale de l'impôt de guerre sont déferées directement à la cour administrative. Puis il appartient à l'administration fédérale des contributions de statuer en première instance et à la cour administrative en deuxième instance sur la restitution de l'impôt de guerre (cfr. les art. 114 et 118 de l'arrêté fédéral).

En matière de *droits de timbre* selon les lois fédérales du 4 octobre 1917 et du 25 juin 1921, le recours de droit administratif au Tribunal fédéral sera désormais recevable contre les décisions de l'administration fédérale des contributions. En conséquence, le projet modifie, dans ses dispositions transitoires (art. 52), certaines prescriptions de la loi fédérale du 4 octobre 1917.

Pour donner une idée approximative de la besogne qui incombera au Tribunal fédéral dans le domaine des rede-

vances les plus importantes, nous citerons le nombre des recours fiscaux de ces dernières années:

Taxe d'exemption du service militaire, nombre des recours liquidés par le Conseil fédéral: 1920: 118, 1921: 94, 1922: 63, 1923: 85, 1924: 64.

Nouvel impôt de guerre extraordinaire, nombre des recours adressés à la commission fédérale des recours d'impôt de guerre: 1922: 23, 1923: 117, 1924: 41.

Droits de timbre (timbre sur les coupons y compris), nombre des recours adressés au département des finances: 1918: 62, 1919: 53, 1920: 55, 1921: 54, 1922: 77, 1923: 39, 1924: 25.

ad article 5.

Parmi les décisions en matière de redevances de droit fédéral, susceptibles d'être attaquées par la voie du recours de droit administratif au Tribunal fédéral, nous mentionnons d'abord celles qui ont trait au paiement ou à la restitution de ces redevances. Le droit de réclamer la restitution n'entre naturellement en jeu que pour les redevances à l'égard desquelles la législation fiscale prescrit le remboursement dans certaines conditions (cfr. p. ex. l'art. 118 de l'arrêté fédéral sur l'impôt de guerre). Les décisions de sursis ou de remise d'impôt ne figurent pas à l'art. 5, parce qu'elles ne sauraient faire l'objet du recours de droit administratif au Tribunal fédéral. Ce sont là des questions d'appréciation qui doivent être tranchées non par une autorité judiciaire, mais bien par l'administration en dernier ressort, pour l'impôt de guerre par la commission des remises d'impôt.

L'art. 5 cite, à côté des décisions relatives au paiement ou à la restitution, celles qui visent le principe de l'obligation ou de l'exemption de payer les redevances. En matière de redevances, il est souvent important de savoir à l'avance si, dans des circonstances données, la redevance est due. C'est ainsi que des réponses données par l'administration fédérale des contributions à des demandes de renseignements sur le droit de timbre, réponses dans lesquelles l'administration se prononçait sur la question de savoir si l'intéressé était, dans la situation par lui indiquée, tenu de payer le droit, ont été traitées comme des décisions susceptibles de recours. D'autre part, l'expérience a démontré qu'il conviendrait de permettre à un homme exempté du service militaire de faire valoir le motif de dispense de la taxe militaire prévu à l'art. 2, litt. b, de la loi fédérale du 28 juin 1878 non seulement lors du recours contre la taxation, mais déjà auparavant, et de le mettre en mesure de provoquer une décision de principe à cet égard. C'est pourquoi le projet

prévoit que des décisions qui prononcent qu'une redevance fédérale est due ou n'est pas due peuvent être soumises à la cour administrative. Dans ce cas, cette dernière statue non pas sur la redevance ou la taxe elle-même, mais sur la question de savoir si l'intéressé y est ou non soumis en principe.

ad articles 6 et 7.

La disposition sous litt. *b* de l'art. 3 — décisions de l'administration fédérale en matière de cautionnements de droit public — est précisée à l'art. 6 par la mention d'exemples et à l'art. 7 par une disposition portant que sont susceptibles de recours de droit administratif au Tribunal fédéral tant les décisions concernant la fourniture d'un cautionnement de droit public que celles qui en visent la restitution.

ad article 8.

L'art. 8 indique les exceptions faites à la règle posée par l'art. 3, de sorte qu'il ne s'applique que dans le cadre de cet article.

A notre connaissance, aucune disposition du droit fédéral n'exclut actuellement, au sens de l'art. 8, litt. *a*, le recours à une instance de la Confédération contre des décisions cantonales prises dans l'un des domaines visés à l'art. 3. Mais si de telles dispositions existent pourtant ou devaient être adoptées par la suite, le recours prévu par l'art. 3 deviendrait irrecevable (cfr., au surplus, nos remarques ad art. 22, sous 3). Il ressort en outre de l'art. 8, litt. *a*, que le recours de droit administratif contre des décisions cantonales ne peut pas être exclu par le droit cantonal.

Les décisions en matière de tarif douanier ont pour objet le paiement d'une redevance fédérale. Toutefois, comme l'art. 31 de notre projet et l'art. 109 du projet de loi sur les douanes prévoient qu'elles pourront être déférées non à la cour administrative, mais à la commission des recours de douane qui sera créée, l'art. 8 les cite parmi les exceptions. Le texte de la disposition sous litt. *b*, devra d'ailleurs être adapté à la rédaction définitive de la loi sur les douanes.

Nous avons expliqué plus haut (B, *b*) pour quelles raisons les décisions visées sous litt. *c* ne peuvent faire l'objet d'un recours à la cour administrative.

ad article 9.

L'art. 9 n'a pas pour but de créer des compétences de la cour administrative. Il les considère comme existantes et ne fait que désigner les instances dont les décisions peuvent être attaquées par la voie du recours de droit administratif.

1. Pour les affaires administratives que l'administration fédérale peut régler elle-même (à l'exception des affaires concernant les chemins de fer fédéraux), c'est l'autorité subordonnée au Conseil fédéral — donc pas le Conseil fédéral — qui est l'instance dont la décision peut être portée devant la cour administrative. Le projet n'a pas de raison de prévoir le recours à la cour administrative contre des décisions du Conseil fédéral, puisqu'il délègue à des instances subordonnées toutes les affaires administratives de ce genre qu'il veut soumettre au contrôle de la cour administrative (cfr. art. 50).

2. La direction générale des chemins de fer fédéraux semble, à première vue, être une instance subordonnée indépendante pourvue de compétences étendues. Si c'était le cas, elle serait visée par la disposition sous litt. *a*, et la litt. *b* deviendrait superflue.

Mais, en examinant les choses de plus près, on constate que la situation juridique de la direction générale des chemins de fer fédéraux est bien différente de celle d'une instance subordonnée indépendante. Les départements et autres services fédéraux n'ont que les compétences qui leur sont déléguées par le Conseil fédéral, compétences qui se trouvaient donc à l'origine dans les mains de celui-ci. D'après l'art. 103 de la constitution fédérale, la délégation des pouvoirs aux instances subordonnées n'autorise pas celles-ci à statuer en dernier ressort. Au contraire, toute décision peut, à l'heure actuelle, être déférée au Conseil fédéral. Cette possibilité de recours n'a pas été créée pour elle-même; elle n'est que le corollaire de la délégation. Il en est autrement en ce qui concerne les organes de l'administration des chemins de fer fédéraux. Ces organes n'agissent pas en vertu de pouvoirs délégués par le Conseil fédéral, de sorte qu'en principe une décision de la dernière instance des chemins de fer fédéraux ne peut pas être déférée au Conseil fédéral (cfr. remarques ad art. 21). C'est pourquoi la disposition sous litt. *b* cite expressément la direction générale des chemins de fer fédéraux et les directions d'arrondissement. Ces dernières sont mentionnées, parce qu'elles rendent des décisions dont les unes ne peuvent pas faire l'objet d'un recours à la direction générale. Le recours de droit administratif au Tribunal fédéral devrait donc être dirigé, en tant d'ailleurs que les décisions de l'administration des chemins de fer fédéraux peuvent en faire l'objet, contre la direction générale ou, si la décision ne peut pas être déférée à la direction générale, contre la direction d'arrondissement. Le projet d'arrêté énumératif ne fait mention d'aucune décision de l'administration des chemins de fer fédéraux. Même parmi les affaires à l'égard desquelles le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est prévu par les dispositions sous litt. *a*

ou b de l'art. 3 (cfr. l'art. 8, litt. c) du projet de loi, il n'y a pas, autant que nous sachions, de décisions de l'administration des chemins de fer fédéraux. Toutefois, comme la possibilité existe d'introduire, par la voie d'une révision de l'arrêté énumératif, le recours de droit administratif au Tribunal fédéral contre certaines décisions de l'administration des chemins de fer fédéraux, l'art. 9, litt. b, désigne l'instance contre laquelle un tel recours devrait être dirigé.

3. Enfin, la disposition sous litt. c parle des recours contre des décisions cantonales et montre d'une part qu'il faut épuiser les recours administratifs cantonaux avant de s'adresser à la cour administrative, et d'autre part que l'on peut former un recours de droit administratif directement contre la décision de la dernière instance cantonale. Partout où le projet parle du recours de droit administratif au Tribunal fédéral à l'égard de cas qui sont jugés par des autorités cantonales, l'administration fédérale est exclue comme instance de recours. Le recours de droit administratif au Tribunal fédéral doit être alors dirigé directement contre la décision de la dernière instance cantonale (p. ex. en matière de taxe d'exemption du service militaire contre la décision de l'instance cantonale de recours, dans les affaires de registre foncier contre la décision de l'autorité cantonale de surveillance).

ad article 10.

I. L'art. 10 définit la légitimation pour interjeter le recours de droit administratif au Tribunal fédéral.

Aux termes de l'art. 178, ch. 2, O J, « le droit de former un recours appartient aux particuliers ou corporations lésés par des décisions ou arrêtés qui les concernent personnellement ou qui sont d'une portée générale ». Un projet antérieur n'accordait ce droit qu'à celui « qui peut rendre vraisemblable un intérêt juridique à la décision de l'autorité à laquelle le recours est adressé ». Notre projet du 5 mars 1923 appelait « l'intéressé » — comme l'avait proposé le Tribunal fédéral — celui qui est en droit d'exercer le recours. La pratique devait donner la solution convenant à chaque cas particulier. Comme il est cependant désirable de donner une définition légale plus exacte de la légitimation, le projet actuel dispose, au 1^{er} al. de son art. 10, que le recours de droit administratif au Tribunal fédéral appartient à celui qui est intéressé comme partie dans la décision attaquée ou dont les droits sont lésés par cette décision.

II. Le 2^e al. de l'art. 10 énonce que le Conseil fédéral peut lui-même former recours contre les décisions de la dernière instance cantonale.

Le Conseil fédéral est tenu, aux termes de l'art. 102, ch. 2, const. féd., de veiller à l'observation de la constitution, des lois et des arrêtés de la Confédération. Il résulte de ce droit de surveillance, tel qu'il a été interprété, que le Conseil fédéral peut d'une part donner des instructions générales ou particulières au sujet de cas non encore tranchés et d'autre part annuler ou modifier d'office des décisions prises par des autorités fédérales ou cantonales.

1. Le Conseil fédéral conserve *le droit de donner des instructions* en ce qui concerne les affaires administratives qui peuvent lui être déferées par voie de recours administratif. C'est donc à la *même* autorité que sont attribuées la surveillance et la décision.

Pour les affaires administratives qui peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral, la situation est différente, non pas juridiquement, mais pratiquement. La compétence se divise: Le Conseil fédéral est chargé de la surveillance, la cour administrative de la décision. Au point de vue théorique, ce dédoublement ne porte pas atteinte au droit de surveillance. Mais, en fait, celui-ci est atteint, notamment dans les domaines — par exemple dans ceux du registre du commerce, de l'état-civil, du registre foncier — où les fonctions de surveillance ont une grande importance. De plus, le Conseil fédéral et les organes à lui subordonnés observeront désormais une beaucoup plus grande réserve, lorsqu'ils seront sollicités de se prononcer sur des questions litigieuses ou délicates en donnant simplement des renseignements ou des instructions, parce qu'ils craindront d'être par la suite désavoués par le Tribunal fédéral. Mais ce risque, et les conséquences qu'il peut avoir pour l'administration, seront minimes s'il existe un contact étroit entre celle-ci et la cour administrative.

2. *Le droit d'annuler ou de modifier d'office des décisions prises par des autorités soumises à la surveillance du Conseil fédéral* ne rentre pas dans le cadre du projet. Il peut être réglé par une loi d'application de l'art. 102, ch. 2, const. féd., mais pas ici.

Il existe toutefois des points de contact entre ce droit du Conseil fédéral d'intervenir d'office et l'activité du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral en matière de justice administrative.

Dans les cas où le Conseil fédéral a, à la fois, le droit d'intervenir d'office et le pouvoir de statuer, la situation actuelle qui, il est vrai, n'est pas absolument claire, subsiste sans doute telle quelle. Le texte proposé par le Tribunal fédéral: « Les dispositions relatives au recours administratif ne modifient en rien le droit du Conseil fédéral d'intervenir

d'office en qualité d'autorité exécutive et de surveillance» ne nous rapproche pas de la solution des questions qui se posent, parce qu'il suppose déjà fixées la mesure et l'étendue du droit du Conseil fédéral d'intervenir d'office. C'est pourquoi nous ne l'avons pas fait figurer dans le projet.

Dans les cas où d'une part le Conseil fédéral aurait le droit d'intervenir d'office et où d'autre part la cour administrative est compétente pour statuer, le Conseil fédéral perd le droit d'annuler ou de modifier d'office les décisions prises par des autorités soumises à sa surveillance, et cela d'une manière absolue en ce qui concerne les décisions d'autorités fédérales (cfr. l'art. 23, 2^{me} al., in fine, de la loi fédérale du 26 mars 1914 sur l'organisation de l'administration fédérale, modifié par l'art. 50 du projet) et, en ce qui a trait aux décisions d'autorités cantonales, sous réserve du recours du Conseil fédéral. Pour donner au Conseil fédéral la possibilité d'assurer l'uniformité de la jurisprudence dans les cantons, l'art. 10, 2^e al., lui permet de recourir, en sa qualité d'autorité de surveillance, à la cour administrative contre les décisions prises par des autorités cantonales dans les affaires administratives assujetties au contrôle de ce tribunal. Pour pouvoir user de son droit de recours, le Conseil fédéral doit recevoir communication officielle des décisions cantonales de cette catégorie. C'est pourquoi l'art. 10, 2^e al., du projet, analogue à l'art. 161 OJ, dispose qu'en certaines matières — p. ex. d'état-civil, de registre du commerce, de registre foncier, etc. — les décisions lui sont communiquées gratuitement dès leur prononcé. Cette communication fait courir le délai de recours du Conseil fédéral.

ad article 11.

Le recourant peut faire valoir que la décision attaquée viole une disposition du droit fédéral. Il faut entendre par là non seulement les lois fédérales, les arrêtés fédéraux et les ordonnances fédérales, mais encore les traités internationaux conclus par la Confédération.

Le recours de droit administratif ne peut viser la violation que du droit fédéral, à l'exclusion du droit cantonal, du droit créé par les traités conclus entre un canton et un Etat étranger ou par des concordats intercantonaux. Quiconque est lésé par une décision cantonale dans les droits que lui confèrent ces traités ou ces concordats peut adresser un recours de droit public au Tribunal fédéral (comparer l'art. 20 avec l'art. 19 du concordat intercantonal du 15 juin 1923 concernant l'assistance au domicile).

Il est admis d'une façon générale que la cour administra-

tive doit examiner la légalité, mais non l'opportunité de la décision attaquée. L'organisme nouveau est appelé à constituer une garantie de juste application de la loi. L'administration n'est exposée à voir ses décisions vérifiées par le juge que dans la mesure où elle est liée par des règles déterminées du droit fédéral. En conséquence, la cour administrative ne peut se prononcer, dans la règle, que sur des questions de droit. Elle n'a pas à examiner si la décision attaquée est opportune et appropriée aux circonstances. Il ne lui appartient pas de faire elle-même acte d'administration et partant de substituer son appréciation à celle des organes administratifs.

Comme l'intéressé ne peut faire valoir, dans le recours de droit administratif au Tribunal fédéral, que la décision attaquée n'est pas justifiée en fait, il est permis de se demander si les décisions à l'égard desquelles le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est recevable pour cause de violation de la loi, peuvent simultanément — en tant qu'est formulé le grief qu'elles ne sont pas justifiées en fait — être assujetties au recours administratif au Conseil fédéral. Dans l'affirmative, deux moyens de droit seraient recevables parallèlement contre une seule et même décision. Ils aboutiraient à faire examiner l'un les questions de droit par la cour administrative, l'autre les questions d'appréciation par le Conseil fédéral. Toutefois, d'après la législation jusqu'ici en vigueur, les décisions cantonales peuvent être attaquées devant une autorité fédérale non parce qu'elles ne seraient pas justifiées en fait, mais uniquement pour violation du droit fédéral (cfr. l'art. 189, 2^e al., OJ) et il n'y a aucune raison qui engage à s'écarter de ce principe. Le recours au Conseil fédéral ne sera donc pas recevable contre les décisions cantonales qui feront désormais l'objet du recours de droit administratif au Tribunal fédéral. Par des motifs de pratique, notre projet soumet au même régime les décisions de l'administration fédérale assujetties au recours de droit administratif au Tribunal fédéral. En admettant ici un recours au Conseil fédéral pour la raison que la décision serait injustifiée en fait, l'on créerait une double compétence d'où surgiraient constamment des conflits et des frottements fâcheux entre l'administration et la cour administrative. Les inconvénients de cette double voie seraient en disproportion flagrante de la valeur pratique minime qu'aurait le recours pour défaut de justification en fait. Le projet peut d'autant mieux éviter la double compétence dont s'agit que dans l'énumération il laisse de côté et soustrait ainsi au recours de droit administratif au Tribunal fédéral les cas dont la solution relève exclusivement ou essentiellement du pouvoir

de libre appréciation. Dans ces conditions, l'on peut exclure le recours au Conseil fédéral pour défaut de justification en fait contre les décisions à l'égard desquelles le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est recevable.

Le 2^e al. de l'art. 11 dispose expressément qu'en matière d'impôt de guerre et de taxe d'exemption du service militaire, le recourant peut alléguer au surplus que la prestation fiscale imposée au contribuable par la décision attaquée a été calculée de façon manifestement inexacte. L'art. 104 de l'arrêté fédéral du 28 septembre 1920 concernant un nouvel impôt fédéral de guerre extraordinaire indique comme motif de recours à la commission fédérale, à côté de la violation de la loi, le fait que la prestation imposée au contribuable a été calculée d'une façon manifestement inexacte. La commission fédérale de recours sera remplacée par la cour administrative. Mais rien ne doit être changé de ce fait aux cas de recours. En matière de taxe d'exemption du service militaire, les cas de recours sont les mêmes à teneur de la jurisprudence.

Le 3^e al. de l'art. 11 exclut la possibilité de déférer au Tribunal fédéral les décisions concernant les frais de recours autrement que conjointement avec la cause principale. La question des frais est en général, dans la procédure administrative, de si peu d'importance que nous jugeons opportun d'adopter cette règle, dont il résulte également que si la cause principale n'est pas susceptible d'un recours de droit administratif, les frais de recours ne le sont pas davantage. Le Conseil fédéral peut ainsi, en statuant sur le recours administratif, simultanément fixer les frais d'une façon définitive.

ad article 12.

A côté de ses prescriptions relatives aux conditions du recours de droit administratif au Tribunal fédéral (art. 3 à 11), le projet règle aux art. 13 à 16 la procédure applicable à ce recours. En tant que le projet n'en dispose pas autrement, la procédure prescrite pour le recours de droit public est applicable subsidiairement. Trouvent application en particulier les art. 183 à 185, 187, 188, 194, 195 et 221 O J, puis, en ce qui a trait au délai de recours, la disposition sous ch. 3 de l'art. 178 O J, modifiée par l'art. 49, litt. c, du projet. Les prescriptions de procédure de la partie générale de l'O J (art. 39 et suiv., art. 22) sont par ailleurs applicables subsidiairement au recours de droit administratif au Tribunal fédéral.

ad article 13.

L'art. 13 règle la situation de la cour administrative quant à l'état des faits du recours. Il déroge à l'art. 186 O J (cfr.

l'art. 49, litt. d, du projet) qui s'applique au recours de droit public devant le Tribunal fédéral, ainsi qu'à la procédure à suivre devant la cour administrative statuant comme instance unique (art. 17 à 20) et devant le Conseil fédéral (art. 25 à 30).

Il peut arriver que l'état des faits ait été constaté d'une façon insuffisante par l'instance administrative dont la décision est attaquée par la voie du recours de droit administratif au Tribunal fédéral. La sauvegarde du citoyen comporte dès lors l'exigence que la cour administrative ne soit pas liée aux constatations de faits de la décision attaquée. D'autre part, ce serait aller trop loin que de charger la cour administrative de procéder à une nouvelle administration de preuves dans la procédure de recours et, partant, de juger sur une base autre que celle de l'instance qui a précédemment statué. Le projet admet donc une solution qui permet d'exiger de l'instance précédente, en ce qui concerne les faits, une constatation et une appréciation nouvelles. Le 1^{er} al. de l'art. 13 dispose qu'appelée à répondre au recours (art. 184 OJ), l'autorité qui a rendu la décision attaquée peut aussi être invitée à se prononcer sur les faits, en particulier sur les faits nouveaux éventuellement allégués par les parties, à procéder à l'administration de nouvelles preuves et éventuellement à constater et à apprécier à nouveau l'état des faits. Lorsque la cour estime que l'affaire n'est pas suffisamment élucidée au moment du jugement, le 2^e al. de l'art. 13 accorde la ressource de la renvoyer avant le prononcé du jugement définitif à l'autorité qui a déjà statué, pour compléter d'information et nouvelle appréciation de l'état des faits, cette décision de renvoi pouvant comporter aussi des instructions de droit. L'instance qui a rendu la décision attaquée est en mesure de rectifier celle-ci sur la base des constatations nouvelles. La cour administrative doit admettre comme constants les faits tels que l'autorité qui avait déjà statué les a constatés sur la base de l'information complétée en vertu de la décision de renvoi.

ad article 14.

L'article 40 OJ prescrit que les mémoires destinés au Tribunal fédéral sont produits en deux doubles. L'art. 14, 1^{er} al., du projet exige trois doubles pour le recours de droit administratif, lorsque celui-ci est dirigé contre une décision cantonale. Un exemplaire demeure dans le dossier du juge d'instruction et du Tribunal fédéral; les deux autres sont destinés à ceux qui sont appelés à formuler des observations sur le recours (autorité dont émane la décision attaquée et appelés en cause).

Lorsque le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est interjeté par l'intéressé contre une décision cantonale, il doit être régulièrement communiqué au Conseil fédéral pour réponse. Le Conseil fédéral doit être ici entendu à titre d'appelé en cause. Il est nécessaire que l'autorité de surveillance puisse exprimer sa manière de voir dans la procédure de recours.

De précédents projets (cfr. p. ex. le 4^{me} avant-projet Fleiner, art. 11) contenaient des dispositions permettant l'appel en cause de tiers directement intéressés à l'issue d'un litige de droit administratif en cours. Nous n'avons pas reproduit ces dispositions dans le projet, le Tribunal fédéral nous ayant fait savoir que malgré l'absence d'une disposition légale à cet égard, il admettait occasionnellement l'appel en cause de tiers dans des recours de droit public, p. ex. dans des affaires de double imposition, et qu'il ferait de même pour les recours de droit administratif dans les rares cas où cela sera indiqué.

Le dernier alinéa de l'art. 14 prescrit que l'arrêt rendu par la cour administrative sur recours contre une décision cantonale est dans tous les cas communiqué in-extenso au Conseil fédéral. Cette disposition a pour but de tenir l'autorité de surveillance au courant des arrêts rendus par l'instance de recours.

ad article 15.

Le projet pose le principe que le recours de droit administratif au Tribunal fédéral n'a pas d'effet suspensif. Il prévoit toutefois deux exceptions:

1. D'abord, il faut réserver la législation spéciale. Lorsqu'une loi fédérale spéciale ou un arrêté fédéral dispose que le recours contre la décision de la dernière instance cantonale ou de l'instance fédérale subordonnée a un effet suspensif (cfr. l'art. 113, 2^e al., de l'arrêté fédéral sur l'impôt de guerre), cette décision est exécutoire dès l'instant où le délai de recours a pris fin sans avoir été utilisé, tandis que le recours formé en temps utile suspend l'exécution.

2. D'autre part, l'effet suspensif peut être attribué par ordonnance de mesures provisionnelles (art. 185 O J) du président de la section ou chambre du Tribunal fédéral compétente.

ad article 16.

Dans son arrêt, le Tribunal fédéral est lié par les conclusions des parties. La «*reformatio in pejus*» est inadmissible. La cour ne peut pas, en écartant les conclusions du recourant, aggraver encore au détriment de celui-ci la décision attaquée. Il convient cependant d'observer que le Conseil fé-

déral, en formant lui-même un recours de droit administratif au Tribunal fédéral contre la décision cantonale en conformité du 2^e al. de l'art. 10, peut prendre en cette qualité de recourant des conclusions tendant à ce que la décision attaquée soit modifiée en défaveur du particulier intéressé.

Le Tribunal fédéral n'est pas lié par les moyens que les parties font valoir. Il peut p. ex. déclarer fondées les conclusions du recourant par des motifs que celui-ci n'a pas du tout fait valoir.

Si le Tribunal fédéral annule la décision attaquée, il statue lui-même sur le fond. Lorsque l'état des faits ne lui paraît pas suffisamment éclairci, il renvoie l'affaire, avant de rendre son arrêt (art. 13, 2^e al.), à l'instance qui a déjà statué.

ad article 17.

Les art. 17 à 20 contiennent les règles applicables aux affaires administratives qui vont directement au Tribunal fédéral. Les art. 17 et 18 indiquent dans quels cas on peut user de cette voie. Les art. 19 et 20 fixent la procédure.

1. L'art. 17 soumet à la juridiction du Tribunal fédéral statuant comme instance unique les demandes litigieuses d'ordre pécuniaire dérivant de la législation fédérale et formées, en vertu du droit public, par la Confédération ou contre elle (cfr. nos remarques sous *B*, *b* ci-dessus). Dans ces cas, la cour administrative connaît du litige dans son ensemble. C'est ainsi qu'elle statuera sur le montant d'une indemnité due en vertu du droit public, même lorsqu'il s'agit d'une question d'appréciation.

Cependant, cette règle doit souffrir diverses réserves et exceptions:

Tous les litiges d'ordre administratif mentionnés à l'article 3, litt. *a* et *b*, de même que, parmi les cas énumérés dans l'arrêt de l'Assemblée fédérale, les litiges qui ont pour objet une réclamation d'ordre pécuniaire de la Confédération ou dirigée contre celle-ci, répondent à la définition de l'art. 17, 1^{er} al. Or, ces litiges ne peuvent pas être soumis au Tribunal fédéral comme instance unique, puisqu'ils sont susceptibles de faire l'objet d'un recours de droit administratif. Le système du projet exclut la possibilité de porter devant la cour administrative comme instance unique, sans tenir compte du délai de recours ou du caractère exécutoire de la décision administrative, des affaires qui sont de la compétence de la cour administrative comme instance de recours. Et inversement, ce système permet à l'Assemblée fédérale de soumettre à la procédure de recours des litiges répondant à la définition de l'art. 17, 1^{er} al., en les faisant figurer dans l'énumération de son arrêté.

Une autre réserve porte sur les décisions des instances fédérales indépendantes de l'administration fédérale et qui ont pouvoir de juger définitivement. Ces instances apparaissent comme des tribunaux administratifs spéciaux, dont il n'est pas nécessaire de porter les décisions devant la cour administrative ordinaire.

Nous avons déjà parlé plus haut des autres réserves et exceptions faites à la règle de l'art. 17, 1^{er} al., soit sous *B, b* et, en ce qui concerne les frais de recours, dans nos remarques relatives à l'art. 11, 3^e al.

2. Il n'est pas possible de faire ici une énumération complète des litiges que le Tribunal fédéral sera appelé à juger en conformité de l'art. 17. Nous devons nous borner à citer ici quelques exemples, dont les uns figurent d'ailleurs dans le projet de loi lui-même.

Sont visées par l'art. 17 toutes les réclamations pécuniaires litigieuses formées en vertu des rapports de service de fonctionnaires fédéraux par la Confédération ou contre elle (cfr. sous *B, b* ci-dessus, ainsi que p. 197 et 198 du message en date du 18 juillet 1924 concernant le statut des fonctionnaires fédéraux. D'après la législation actuellement en vigueur, les litiges concernant les prestations de la caisse d'assurance des fonctionnaires, employés et ouvriers fédéraux ou de la caisse de pensions et de secours du personnel des chemins de fer fédéraux aux ayants droit rentrent dans la compétence du Tribunal fédéral des assurances. Le projet en confie le jugement au Tribunal fédéral, en mentionnant expressément à l'art. 17, 1^{er} al., «les litiges relatifs à des prestations d'une caisse d'assurance de la Confédération aux ayants droit» et en abrogeant à l'art. 53, litt. *b*, des dispositions contraires. Cette solution garantit l'uniformité de la jurisprudence à l'égard de toutes les réclamations pécuniaires découlant des rapports de service de fonctionnaires fédéraux. Elle évite la double voie qui se présenterait p. ex. dans le cas de révocation disciplinaire, en ce sens que d'une part le Tribunal fédéral (chambre du contentieux des fonctionnaires) statuerait, selon l'art. 40 du projet, sur le chiffre de l'indemnité à allouer en raison de la révocation injustifiée et que d'autre part une instance différente, le Tribunal fédéral des assurances, aurait à connaître des prestations statutaires que le fonctionnaire révoqué sans sa faute est en droit de réclamer de la caisse d'assurance.

Les demandes formées par la Confédération ou contre elle en vertu de la loi sur l'organisation militaire ou du règlement d'administration de l'armée constituent un groupe important de réclamations pécuniaires découlant du droit public. Les contestations relatives aux réclamations de ce genre sont très

nombreuses. Songeons p. ex. aux litiges concernant les dommages causés à la propriété et particulièrement aux cultures par les exercices des troupes, le prix de location et la dépréciation des chevaux, véhicules à moteur, etc., les indemnités pour réquisitions, les questions de solde, les indemnités de logement, etc., la revision des comptes de la troupe. Il s'agit là essentiellement de petites affaires, partiellement de questions en connexité avec l'ordre et la discipline militaires, souvent aussi de réclamations qui nécessitent une solution rapide. Des instances spéciales seront mieux qualifiées que le Tribunal fédéral pour statuer sur la plupart des contestations pécuniaires dérivant de la loi sur l'organisation militaire ou du règlement d'administration. Il existe maintenant déjà pour certaines contestations des commissions spéciales, dont les unes sont des instances statuant définitivement (cfr. les explications sous ch. 2 ad art. 22). Pour d'autres litiges, il convient de créer de nouvelles instances, indépendantes de l'administration fédérale, qui aient à juger définitivement, ou de convertir en instances statuant en dernier ressort des commissions existantes qui aujourd'hui ne prononcent pas à titre définitif. Pour ne pas retarder ces innovations, l'art. 47 du projet dispose que le Conseil fédéral est autorisé à instituer, jusqu'à l'adoption d'un nouveau règlement d'administration pour l'armée suisse, des instances fédérales de ce genre. Sont soustraites à la compétence du Tribunal fédéral toutes les contestations en matière de réclamations pécuniaires formées par la Confédération ou contre elle en vertu de l'organisation militaire ou du règlement d'administration, dont le jugement définitif est confié à des instances indépendantes de l'administration fédérale qui existent aujourd'hui ou vont être créées. Les contestations relatives à des réclamations résultant de la mort ou des lésions corporelles de civils à la suite d'exercices militaires (art. 27 et 29 O M) sont indiquées au 1^{er} al. de l'art. 17 du projet (cfr. aussi l'art. 47, 2^e al.). Elles sont attribuées au Tribunal fédéral comme cour administrative statuant en instance unique. Il en est de même, à teneur des art. 219/220 O M et de l'art. 18, litt. e, du projet, des litiges concernant la réparation du préjudice que le service de guerre cause aux entreprises de chemins de fer et de bateaux à vapeur. Toutes les autres contestations se rapportant à des demandes pécuniaires formées, en vertu de la loi sur l'organisation militaire ou du règlement d'administration, par la Confédération ou contre elle, sont susceptibles d'être attribuées, pour jugement définitif, à des instances indépendantes de l'administration et elles ne pourront donc faire l'objet d'un prononcé du Tribunal fédéral que dans la mesure où cette attribution n'aura pas eu lieu.

Sont en outre visées par l'art. 17, 1^{er} al., les contestations entre la Confédération et les cantons sur la répartition du produit de redevances de droit fédéral (p. ex. taxe d'exemption du service militaire, droits de timbre, émoluments du registre du commerce).

Nous avons déjà fait mention ci-dessus, dans nos remarques relatives aux demandes dérivant de l'organisation militaire, de quelques réclamations d'indemnité de droit public qui rentrent dans le cadre de l'art. 17, en tant qu'une loi fédérale prévoit l'obligation d'indemniser. Les litiges portant sur l'indemnité d'expropriation n'entrent pas en ligne de compte ici, parce qu'ils sont du ressort des commissions d'estimation et du Tribunal fédéral comme instance de recours en matière civile (cfr. l'art. 55 OJ et la loi fédérale sur l'expropriation). L'art. 17 ne se rapporte pas davantage aux réclamations concernant la responsabilité civile de la poste en sa qualité de transporteur. Ces demandes ont été jusqu'ici traitées comme des différends de droit civil (au sens de l'art. 48 OJ; cfr. Rec. arr. T.F. 34 I 145). La nouvelle loi sur le service des postes, en date du 2 octobre 1924, maintient ce système en disposant à son art. 55 que l'action en responsabilité civile intentée à l'administration postale est portée, lorsque l'objet du litige représente une somme d'au moins 4000 fr., devant le Tribunal fédéral comme instance civile et, si la valeur du litige est inférieure à cette somme, devant l'autorité judiciaire civile du canton. Rien n'engage à retirer au juge civil ces contestations, pour les attribuer à la cour administrative, d'autant moins que les tribunaux civils jugent également les actions en responsabilité civile intentées aux chemins de fer fédéraux (cfr. B, b ci-dessus) et qu'il est avantageux pour le demandeur de pouvoir faire valoir devant l'autorité judiciaire du canton ses prétentions contre la poste (jusqu'à 4000 fr.).

Enfin, il y a lieu d'observer que les amendes d'ordre ou amendes disciplinaires prononcées par l'administration fédérale ne peuvent pas faire l'objet d'une contestation selon l'art. 17. Cette impossibilité résulte déjà du fait que l'administration, en infligeant une amende de cette nature, prend une décision exécutoire, de telle sorte que l'on ne saurait parler de jugement par le Tribunal fédéral comme instance unique. Et, comme les amendes d'ordre ou amendes disciplinaires ne sont pas des « redevances » (art. 3, litt. a), elles doivent figurer dans l'arrêté énumératif (cfr. les art. 10 et 11 de cet arrêté), en tant qu'on veut les soumettre à la juridiction administrative.

ad article 18.

L'article 18 énumère les cas dans lesquels, en dehors de ceux qui sont prévus à l'art. 17, la cour administrative est compétente comme instance unique. Il prévoit des attributions diverses, dont les unes étendent la compétence actuelle du Tribunal fédéral, tandis que d'autres se trouvent déjà dans le cadre de cette compétence. Dans cette dernière catégorie, il y a des affaires pour lesquelles la procédure sera différente, d'autres pour lesquelles rien n'est changé et qui sont mentionnées à seule fin que la disposition soit complète.

1. L'art. 179 O J dispose que le Tribunal fédéral connaît, comme cour de droit public, des contestations entre la Confédération et les cantons en matière fiscale, lorsqu'il en est saisi par l'une ou l'autre des parties.

Le projet étend cette disposition en prévoyant à l'art. 18, litt. a, que le Tribunal fédéral connaît, comme cour administrative statuant en instance unique, «des contestations relatives à l'exemption ou à la réduction de redevances cantonales, en vertu du droit fédéral». Il existe en droit fédéral une quantité de dispositions qui prévoient l'exemption de redevances cantonales ou une certaine limitation de ces redevances (p.ex. l'art. 7 de la loi sur les garanties, l'art. 3, 1^{er} al., de la loi concernant l'organisation des chemins de fer fédéraux, l'art. 12 de la loi sur la Banque nationale, les art. 31 et 53 de la loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents, les art. 164 et 165 de la loi sur l'organisation militaire, les art. 18 et 49, 3^{me} et 4^{me} al., de la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques, les art. 1^{er}, 3^{me} et 4^{me} al., et 15 de la loi concernant la surveillance des entreprises d'assurance, l'art. 8 de la nouvelle loi sur le service des postes, l'art. 44 de la loi sur l'expropriation, l'art. 6 de la loi sur les taxes de patente des voyageurs de commerce, les paragraphes 1 et 2 du règlement de police de la Linth et l'art. 2 de la loi sur les droits de timbre). Il existe également un droit fédéral non écrit qui limite les prérogatives des cantons en matière fiscale (il est admis, p.ex., que la Confédération n'est pas tenue de payer les droits de timbre cantonaux, lorsqu'elle agit comme Etat ou que la loi cantonale exempte de ces droits l'administration publique du canton comme telle, (Feuille féd. 1916 II 362). Actuellement, la compétence du Tribunal fédéral s'étend dans la règle — l'art. 2 de la loi sur les droits de timbre constitue une exception — aux rapports entre la Confédération et les cantons, ainsi que, d'après une jurisprudence très récente (Rec. arr. T. F. 50, I, 243 et suiv.), aux relations entre les établissements publics de la Confédération et des cantons, mais non aux rapports entre

les particuliers et les cantons. Et pourtant, il est nécessaire de mettre dans la compétence de la cour administrative les litiges concernant cette dernière alternative, pour éviter qu'ils ne soient jugés — comme c'est le cas actuellement — par le Conseil fédéral en vertu de l'art. 189, 2^e al., O J. C'est pour tenir compte de cette nécessité que nous avons inséré dans le projet la disposition de l'art. 18, litt. *a*, qui remplace en l'espèce l'article 179 O J.

2. C'est le Conseil fédéral qui statue actuellement sur les contestations entre cantons relatives à la taxe d'exemption du service militaire et au remboursement d'indemnités allouées pour dommages causés par les maladies contagieuses du bétail (art. 16 de la loi fédérale du 28 juin 1878 sur la taxe d'exemption du service militaire et art. 21, 2^e al., dernière phrase, de la loi fédérale du 13 juin 1917 sur les mesures à prendre pour combattre les épizooties). La disposition sous litt. *b* de l'art. 18 attribue au Tribunal fédéral le jugement de ces différends. Elle lui confie en outre le soin de statuer, en lieu et place de la commission de recours qui est actuellement chargée de la tâche, sur les contestations entre cantons relatives à la répartition entre eux du produit de l'impôt de guerre (art. 143 de l'arrêté fédéral du 28 septembre 1920 sur le nouvel impôt de guerre extraordinaire).

3. La litt. *c* de l'art. 18 du projet vise, parmi les contestations civiles que l'art. 50 O J soumet en première et dernière instance à la juridiction du Tribunal fédéral, celles qui sont de nature administrative ou qui ont un caractère plus administratif que civil. Ce sont:

a. certains litiges relatifs à la loi fédérale du 23 décembre 1872 concernant l'établissement et l'exploitation des chemins de fer (art. 50, ch. 1, 2 et 3, O J);

b. certains litiges relatifs à la loi fédérale du 19 décembre 1874 concernant les questions de droit relatives aux voies de raccordement (art. 50, ch. 4, O J);

c. certains litiges relatifs à la loi fédérale du 1^{er} mai 1850 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (art. 50, ch. 8 et 9, O J);

d. des litiges prévus par l'art. 23 de la loi fédérale du 21 juin 1907 sur les brevets d'invention (art. 50, ch. 14, O J);

e. des litiges relatifs aux art. 11 et 17 de la loi fédérale du 24 juin 1902 concernant les installations électriques à faible et à fort courant (art. 50, ch. 15, O J).

Ces litiges sont jugés aujourd'hui comme contestations civiles en partie (litt. *a*, *b*, *c* et *e* ci-dessus) par la section

de droit public et pour le surplus (litt. *d* ci-dessus) par une section civile du Tribunal fédéral (art. 2, ch. 3 et 8, et art. 3, ch. 4, du règlement du 26 mars 1912 pour le Tribunal fédéral suisse). Ces contestations seront jugées à l'avenir par la cour administrative comme instance unique (art. 20 du projet).

4. L'art. 52 O J oblige le Tribunal fédéral à juger en première et dernière instance, à de certaines conditions, des contestations qui ne sont pas de nature exclusivement civile. Cette obligation, toutefois, n'est que subsidiaire. Elle n'existe que si le Tribunal fédéral ne peut être appelé d'une autre manière à statuer comme instance unique.

Le projet (art. 18, litt. *d*) admet la compétence de la cour administrative comme instance unique et la procédure du recours de droit administratif (art. 20) pour les contestations visées à l'art. 52 O J, lorsque celles-ci rentrent essentiellement dans le domaine du droit administratif.

Le projet fait donc une distinction entre les contestations qui rentrent essentiellement dans le domaine du droit administratif et celles qui sont plutôt de nature civile. Les éléments distinctifs ne sont pas suffisamment nets, dans la pratique, pour que le demandeur sache d'emblée avec certitude si l'affaire doit suivre la procédure du droit administratif ou celle du droit civil. Mais cela n'a pas d'importance, car la demande pourra avoir la même teneur dans un cas comme dans l'autre. Il appartiendra au Tribunal fédéral de décider, dès réception de la demande, quel caractère il faut attribuer à celle-ci et quelle procédure il y a lieu de suivre.

5. Le projet appelle enfin d'une manière générale (art. 18, litt. *e*) la cour administrative à connaître comme instance unique des contestations de droit administratif que des lois fédérales spéciales placent dans la compétence exclusive soit de la cour de droit public, soit du Tribunal fédéral lui-même. Il évite d'énumérer ces contestations, attendu qu'une telle énumération n'est pas nécessaire et que d'ailleurs elle ne pourrait pas tenir compte des extensions futures de la compétence de la cour administrative. Que l'on songe par exemple à des contestations relatives à l'art. 79, litt. *b* et *c*, de la loi fédérale du 7 avril 1921 sur la Banque nationale suisse (Rec. off. 37, p. 577). Diverses lois spéciales (par ex. art. 8, 13, 14, 15, 25, 26, 28, 33, 43, 44 et 71 de la loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques) admettent la compétence du Tribunal fédéral « comme cour de droit public » pour certaines contestations qui sont jugées selon la procédure du droit public. Si ces litiges sont déférés à la cour administrative et soumis à la procédure de l'art. 20, la situation juridique actuelle ne sera pas, pour autant, modifiée matériellement.

ad article 19.

Les art. 17 et 18 parlant le premier de demandes « litigieuses » et le second de « contestations », il apparaît que l'action dirigée contre la Confédération en conformité de ces dispositions ne doit pouvoir être ouverte devant le Tribunal fédéral que si une instance administrative déterminée s'est préalablement prononcée sur la réclamation. Il n'y a pas de litige ou de contestation aussi longtemps que la Confédération n'a pas pris position à l'égard de la prétention que le demandeur fait valoir contre elle.

Mais il s'agit aussi d'éviter que l'action dirigée contre la Confédération selon les art. 17 et 18 puisse être ouverte lorsque le bien-fondé de la réclamation n'a été intégralement ou partiellement contesté que par une autorité fédérale subalterne. Force est de veiller à ce qu'avant l'ouverture d'action une autorité administrative supérieure puisse se prononcer sur la réclamation, lorsque ceci est nécessaire pour assurer l'unité de traitement ou que le cas est important en raison du principe en jeu ou de la valeur du litige. C'est pourquoi l'art. 19 autorise le Conseil fédéral à disposer par voie d'ordonnance qu'une action dirigée contre la Confédération (art. 17 et 18) n'est susceptible d'être ouverte devant le Tribunal fédéral que si une instance administrative déterminée s'est préalablement prononcée sur la réclamation. L'ordonnance désignera, d'une façon générale ou pour des cas définis, l'instance administrative qui aura à dire, avant l'ouverture d'action, si et jusqu'à quel point la Confédération admet le bien-fondé de la prétention.

ad article 20.

A l'instar de ce que dispose l'art. 16, 1^{er} al., vis-à-vis du recours de droit administratif au Tribunal fédéral, l'art. 20 énoncé, à son 1^{er} al., que dans le procès en instance unique la cour est liée par les conclusions des parties, mais non par les moyens qu'elles font valoir.

Sont au reste applicables à la procédure les prescriptions relatives au recours de droit public contenues dans les art. 183 à 188, 194, 2^e al., 195 et 221 O J, puis subsidiairement les dispositions de procédure de la partie générale de la loi sur l'organisation judiciaire (art. 39 et suiv. et 22 O J). Le procès devant le Tribunal fédéral statuant comme cour administrative en instance unique se distingue de la procédure du recours de droit administratif au Tribunal fédéral d'abord en ce que l'on a affaire là non à un recours, mais à une action directe, et qu'en conséquence les dispositions concer-

nant le délai de recours, etc., ne sont pas en jeu, puis en ce sens que l'art. 186 O J — modifié à l'art. 49, litt. *d*, du projet — trouve application (à l'inverse de l'art. 13 du projet, qui s'applique au recours de droit administratif au Tribunal fédéral).

ad article 21.

Les art. 21 à 30 règlent la juridiction administrative en tant que celle-ci est exercée par le Conseil fédéral. Dans les articles 21 à 28, il est question du Conseil fédéral comme instance de recours, tandis que les art. 29 et 30 traitent du Conseil fédéral comme instance unique ou première instance. Nous avons fait figurer ces dispositions dans le projet, parce qu'il nous paraissait opportun de profiter de l'introduction de la juridiction administrative pour améliorer la procédure des cas dont la solution demeurera dans la compétence du Conseil fédéral.

Le droit actuel connaît déjà deux espèces de recours au Conseil fédéral, soit le recours par voie administrative (recours administratif) contre des décisions d'organes administratifs de la Confédération (art. 103, 2^e al., const. féd. et art. 23, 2^e al., de la loi fédérale du 26 mars 1914 sur l'organisation de l'administration fédérale), puis le recours de droit public contre des décisions cantonales (art. 113, 2^e al., et 85, ch. 12, const. féd.; art. 189 O J). Le projet limite la portée de ces deux moyens de droit qu'il fonde en un *seul*: le recours administratif. En outre, il renouvelle en partie la procédure.

L'art. 21 délimite le terrain d'application du recours administratif (recours de droit administratif au Conseil fédéral).

1. Le recours administratif au Conseil fédéral est recevable tout d'abord contre les décisions des départements et autres organes de l'administration fédérale, pour les affaires administratives qu'ils sont autorisés à régler eux-mêmes (cfr. l'art. 50 du projet et nos remarques à son sujet) et pour autant que l'art. 22 n'exclut pas ce recours. Comme c'était le cas jusqu'ici (art. 23, 2^e al., de la loi sur l'organisation de l'administration fédérale), le recours contre un service fédéral parviendra au Conseil fédéral après avoir suivi le cours ordinaire des instances.

2. L'article 95 de la constitution fédérale dispose que le Conseil fédéral exerce l'autorité directoriale et exécutive « supérieure » de la Confédération. Toutefois, la constitution elle-même et certaines lois fédérales apportent quelques modifications à ce principe. C'est ainsi qu'aux termes de l'art. 13 de la loi du 1^{er} février 1923 sur l'organisation et l'administration des chemins de fer fédéraux, la « haute » direction et la

gestion des C. F. F. appartiennent à la direction générale. Celle-ci a dans les affaires administratives des C. F. F. la situation qui, en général, appartient au Conseil fédéral. Il ne s'agit pas ici d'une délégation de pouvoirs. Les affaires administratives des C. F. F. n'ont pas le caractère d'« affaires du Conseil fédéral » au sens de l'art. 103 de la constitution fédérale, et le Conseil fédéral n'est pas *instance de recours* par rapport aux organes administratifs des C. F. F. Il n'a à leur égard qu'un pouvoir de surveillance. Ce régime est conforme à la situation autonome que, dès l'origine, la législation fédérale a accordée aux chemins de fer fédéraux (cfr. art. 13 de la loi sur le rachat, art. 1^{er}, 2^e al., et art. 6 de la loi du 1^{er} février 1923 sur l'organisation et l'administration des C. F. F., art. 1^{er} de l'ordonnance d'exécution du 9 octobre 1923, puis le message qui accompagnait la loi du 1^{er} février 1923 et le message du 24 novembre 1911 concernant les conditions auxquelles les fonctionnaires, employés et ouvriers des C. F. F. pourront accepter des fonctions publiques).

Il ressort de ce qui précède qu'en principe le recours au Conseil fédéral contre les décisions administratives des C. F. F. n'existe pas. Le recours n'est possible, en dérogation à ce principe, que lorsqu'il est expressément prévu par la législation fédérale (cfr. p. ex. l'art. 3 de l'arrêté fédéral du 9 juillet 1912 déterminant les conditions auxquelles les fonctionnaires, employés et ouvriers des chemins de fer fédéraux pourront accepter des fonctions publiques, R. O. 28, p. 657). C'est ce qu'exprime l'art. 21, litt. b, du présent projet.

3. D'après la législation en vigueur, il existe plusieurs instances fédérales constituées en dehors de l'administration et qui ont plus que des attributions consultatives, sans avoir toutefois le pouvoir de statuer en dernier ressort. Ces instances prennent des décisions, mais leurs décisions ne sont pas définitives, car elles peuvent faire l'objet d'un recours adressé à une autorité administrative (le plus souvent à un département et au Conseil fédéral). Tels sont par exemple le comité-directeur pour les examens fédéraux de médecine, la commission fédérale de maturité, le comité-directeur pour les examens fédéraux des chimistes-analystes, les commissions d'estimation prévues par le règlement d'administration pour les chevaux, mulets, pour les voitures de réquisition, pour les véhicules à moteur et les bicyclettes, la commission des poids et mesures pour certaines affaires. La disposition sous litt. c de l'art. 21 a pour but de maintenir le statu-quo.

Les commissions d'estimation en cas d'expropriation tombent aussi sous les termes de l'art. 21, litt. c. Le projet prévoit cependant que le recours contre leurs décisions devra être

adressé au Tribunal fédéral et non à l'autorité administrative (cfr. l'art. 22, litt. a).

4. La disposition sous litt. d de l'art. 21 vise les recours dirigés contre des décisions *cantonales*.

La compétence du Conseil fédéral ne s'étend pas à tout le domaine du droit fédéral. Au contraire, elle est limitée aux violations de droit prévues à l'art. 189, 1^{er}, 2^e et 4^e al., O J. Lorsque la protection du droit prétendument lésé par les autorités cantonales est du ressort du Tribunal fédéral, le Conseil fédéral cesse d'être compétent, à moins que sa compétence ne puisse être fondée sur le principe de connexité, soit d'attraction de compétence. Il y a ici une opposition nette entre la lettre d et les autres paragraphes de l'art. 21.

Le recours change de nom. C'est non plus le recours de droit public (art. 175, 2^e al., et 190 O J), mais le recours administratif. La portée du recours fondé sur l'art. 189, 2^e et 4^e al., O J est restreinte par l'introduction du recours de droit administratif au Tribunal fédéral en tant que dans les diverses matières (p. ex. pour les recours de taxe d'exemption du service militaire) ce dernier moyen de droit est appelé à remplacer désormais le recours au Conseil fédéral.

ad article 22.

Cet article énumère les cas dans lesquels le recours administratif est irrecevable. Il indique les exceptions à la règle posée dans l'art. 21.

1. Lorsque le Tribunal fédéral ou le Tribunal fédéral des assurances est compétent soit comme instance de recours, soit comme instance unique, le recours administratif au Conseil fédéral est exclu.

Les contestations en matière d'expropriation sont des affaires administratives. Les commissions d'estimation ne statuent pas en dernier ressort (art. 21, litt. c), mais on ne saurait attaquer leurs décisions par voie administrative, attendu qu'elles peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal fédéral (art. 22, litt. a).

2. De même, le recours administratif est irrecevable dans les affaires qui doivent être jugées en dernier ressort par une autre instance fédérale indépendante de l'administration fédérale.¹⁾

¹⁾ A côté des instances fédérales situées en dehors de l'administration fédérale qui jugent en partie en dernier ressort (art. 22, litt. b) et en partie en premier ressort (art. 21, litt. c), il en est d'autres qui n'ont que des fonctions consultatives, comme la commission fédérale des fabriques, la commission des ateliers (art. 36 et 85, 2^e al. de la loi sur les fabriques), la commission du timbre (art. 8 de la loi sur les droits de timbre).

Comme exemples de telles instances on peut citer: la commission pour l'évaluation des dommages aux cultures (art. 297 du règlement d'administration), la commission d'experts prévue aux art. 174 et 175 du règlement d'administration, la commission d'estimation prévue dans l'ordonnance sur l'évacuation (art. 7 de l'ordonnance du 23 janvier 1912 sur l'évacuation), la commission des remises d'impôt (art. 117 et 133 de l'arrêté fédéral du 28 septembre 1920 concernant l'impôt de guerre extraordinaire), la commission des poids et mesures en ce qui concerne certaines affaires (art. 18 de la loi fédérale du 24 juin 1909 sur les poids et mesures; art. 51, 78 et 88 de l'ordonnance du 12 janvier 1912 concernant les mesures de longueur et de capacité, les poids et les balances en usage dans le commerce, conjointement avec les arrêtés du Conseil fédéral des 14 octobre 1916 et 2 février 1922; art. 2, 16, 18 et 27 de l'ordonnance du 9 décembre 1916 concernant la vérification et le poinçonnage officiels des compteurs d'électricité; art. 15 de l'ordonnance du 12 janvier 1912 concernant la vérification et le poinçonnage officiels des compteurs à gaz; art. 5, 14, 15, 16 et 20 de l'ordonnance du 29 octobre 1918 concernant la vérification et le poinçonnage officiels des compteurs d'eau).

Quoique l'Assemblée fédérale soit, elle aussi, au point de vue formel tout au moins, une instance jugeant définitivement et placée en dehors de l'administration fédérale, l'article 22, litt. b, ne prétend pas supprimer le recours à l'Assemblée fédérale pour les affaires administratives qui en sont actuellement susceptibles. Cette disposition n'est pas applicable aux instances supérieures au Conseil fédéral.

Le législateur fédéral peut augmenter ou restreindre le nombre des instances indépendantes de l'administration fédérale dans les domaines où la Confédération a le droit de légiférer (cfr. l'art. 47 du projet).

3. D'après l'art. 22, litt. c, les décisions cantonales ne sont pas susceptibles d'être attaquées, lorsque le droit fédéral exclut le recours. Un exemple d'exclusion de ce genre se trouve dans l'art. 24 de la loi du 13 juin 1917 sur les mesures à prendre pour combattre les épizooties. Il dispose que les « gouvernements cantonaux fixeront définitivement » les indemnités à allouer aux propriétaires. De même, ne sont pas susceptibles de recours les décisions cantonales rendues en application de l'art. 25, 4^e al., de la loi du 11 octobre 1902 concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts.

4. L'art. 103 révisé de la constitution fédérale part du point de vue qu'il n'y a pas d'affaires de département ou de

division. Il n'y a que des « affaires du Conseil fédéral ». Le règlement de ces affaires peut être délégué aux départements ou aux services qui en dépendent. Toutefois, cette délégation n'est possible que sous réserve du droit de recours au Conseil fédéral. Le législateur fédéral est lié par cette norme. Il ne peut exclure le droit de recours au Conseil fédéral. Les dispositions telles que, p. ex., l'art. 28 de la loi sur les brevets, qui prévoyaient pour les départements un pouvoir de statuer sans appel, ont été abrogées par l'entrée en vigueur de l'article 103 révisé.

Néanmoins, nous admettons que le législateur est fondé à exclure tout recours contre les décisions prises par le département militaire fédéral en sa qualité d'autorité disciplinaire militaire (art. 22, litt. *d*, du projet).

Dans la pratique actuelle (voir Salis III, n° 1258; Feuille fédérale 1905, I, p. 26, et IV, p. 437), le département militaire fédéral tranche en dernier ressort les affaires disciplinaires militaires et il n'existe pas de recours au Conseil fédéral contre ses décisions. Ce système a été expliqué comme suit: A teneur de l'article 196 du code pénal militaire, le subordonné a le droit de porter plainte au chef de celui qui l'a puni. L'instance supérieure est ici le chef du département militaire, attendu que le Conseil fédéral, n'étant pas le supérieur militaire de celui-ci, ne peut pas connaître de recours qui seraient dirigés contre ses décisions disciplinaires.

A la vérité, cette argumentation ne suffirait pas pour justifier une entorse faite au principe de l'art. 103 révisé. Mais la solution du projet peut se justifier constitutionnellement de la façon suivante:

Le pouvoir disciplinaire est principalement un attribut du commandement militaire. Or, le commandement militaire a une fonction spéciale au sein de l'administration de l'Etat (v. *Schindler*, Rechtsbeziehungen zwischen Bund und Kantone im Heerwesen, p. 52 à 72). Par opposition à l'administration militaire au sens étroit, le commandement est indépendant. Ses actes ne peuvent être considérés comme des affaires du Conseil fédéral. Les dispositions de la loi sur l'organisation militaire qui confèrent au Conseil fédéral un droit de surveillance sur le commandement ne sont que des exceptions qui confirment la règle. Nous estimons donc que le droit de recours garanti par l'art. 103 de la constitution fédérale ne s'étend pas, en principe, aux actes du commandement militaire (cfr. le rapport du département fédéral de justice et police en date du 29 juillet 1920 et la décision du Conseil fédéral, du 31 décembre 1920, dans l'affaire Neuhaus).

ad article 23.

Le recours administratif contre une instance fédérale peut faire valoir que la décision fédérale attaquée repose sur une violation du droit fédéral ou sur des constatations de fait inexactes ou incomplètes ou encore qu'elle n'est pas justifiée en fait.

En revanche, une décision cantonale ne peut pas faire l'objet d'un recours administratif au Conseil fédéral parce qu'elle ne serait pas justifiée en fait. Rien n'engage à modifier ce régime qui est celui du droit actuellement en vigueur (art. 189, 2^e al., O J).

Tandis que selon l'art. 16, 1^{er} al., du projet, le Tribunal fédéral est lié par les conclusions des parties, cette restriction n'est pas prévue à l'égard du recours administratif. Il en résulte que le Conseil fédéral, organe supérieur d'exécution et de surveillance, ne sera pas lié par les conclusions des parties, demeurera donc tout à fait libre dans sa décision et pourra même procéder à une *reformatio in pejus*.

ad article 24.

L'art. 24 pose en principe que le recours administratif au Conseil fédéral n'a pas d'effet suspensif. Toutefois, il réserve au Conseil fédéral la faculté de suspendre par voie d'ordonnance provisionnelle l'exécution de la décision attaquée.

Le recours administratif dirigé contre la décision d'une instance *cantonale* n'a donc, en principe, aucun effet suspensif, peu importe que le recourant fasse état d'une violation ou d'une fausse application de la norme positive du droit fédéral dont l'application est confiée aux cantons, ou qu'il invoque le fait que le canton n'a pas tenu compte des limites prévues par le droit administratif fédéral. Le projet maintient ainsi le statu quo ante. Le recours de droit public de l'art. 189 O J, qui est ici remplacé par le recours administratif, n'avait pas d'effet suspensif aux termes de l'art. 191 O J. Il y a d'autres motifs encore à l'appui de cette solution. C'est à la décision cantonale que l'on attribue la plus grande importance, si bien que son exécution ne doit pas être suspendue même par un recours formé en temps utile.

La même solution est adoptée par le projet (art. 24) pour les recours administratifs dirigés contre des décisions *fédérales*. Le droit en vigueur n'envisage pas la question. Mais, en fait, le moyen de droit qui, actuellement, tient lieu de recours administratif, n'a pas d'effet suspensif. Lorsqu'aucun délai n'est

prévu pour le recours contre la décision prise, l'effet suspensif du recours est exclu a priori. Lorsqu'au contraire il y a un délai, on admet également que le recours n'a pas d'effet suspensif. Cette solution nous paraît justifiée. Le législateur, qui a admis le principe de la délégation de pouvoirs (art. 103 révisé de la constitution fédérale et art. 23 de la loi fédérale du 26 mars 1914) et l'a appliqué (arrêté du Conseil fédéral du 17 novembre 1914), a voulu décharger le Conseil fédéral de l'obligation de statuer, pour la transférer à une instance subordonnée. Il a rompu avec le système antérieur, d'après lequel le Conseil fédéral était à proprement parler la seule instance de recours. Il a entendu donner le pouvoir de statuer à une instance connaissant mieux l'affaire que le Conseil fédéral, mais en lui imposant aussi l'entière responsabilité de sa décision. Telle est la conséquence de la délégation de pouvoirs aux instances subordonnées au Conseil fédéral. Il est donc conforme à la nature de la délégation que le recours n'ait pas un effet suspensif. Dans la règle, on ne recourra probablement pas contre la décision de l'instance subordonnée; le recours sera l'exception. Dans ces conditions, on ne comprendrait pas que les décisions de l'instance subordonnée ne soient exécutoires que trente jours après leur notification. De plus, prévoir l'effet suspensif serait encourager à recourir hors de propos. On doit considérer enfin qu'en accordant au recours un effet suspensif, on détruirait tout parallélisme entre le recours administratif contre les décisions fédérales et le recours à la cour administrative.

ad article 25.

L'art. 25 introduit dans la procédure du recours administratif une innovation qu'il importe de souligner.

Ce ne sont pas les autorités administratives qui font défaut pour statuer sur les contestations administratives. Ce qui manque, c'est l'indépendance des instances les unes par rapport aux autres. Lorsqu'un recours est formé contre la décision d'un service auprès du département dont celui-ci dépend, c'est ce service lui-même qui soumet au département un projet de décision. Le chef du département statue. Il y a nouveau recours. C'est encore le service intéressé qui élabore le projet de décision pour le Conseil fédéral. Le chef du département dont la décision est attaquée signe. Quant au Conseil fédéral, il statue à la lumière du « corapport » d'un département désintéressé de la question. Vue de l'extérieur, cette manière de procéder donne l'impression que le recourant a, grâce à deux instances de recours, les garanties auxquelles il peut équitablement prétendre. En réalité, c'est souvent la

première instance qui est le « spiritus rector » dans toute la procédure de recours. Elle exerce une influence prépondérante et l'on ne peut pas toujours se défendre de l'impression que ce sont non pas trois instances qui décident successivement, mais la *même* instance qui statue trois fois.

Ces considérations nous amènent à proposer que ce soit le département de justice et police et, lorsque celui-ci est lui-même intéressé, un autre département désigné par le président de la Confédération, qui procède à l'instruction et présente un projet d'arrêté. L'instance contre laquelle le recours est dirigé doit évidemment être entendue, mais seulement en qualité de partie défenderesse.

Cette procédure a été appliquée avec succès dans certains dicastères du département de justice et police. Ainsi, les recours relatifs aux décisions de l'administration en matière de propriété intellectuelle sont remis à la division de la justice pour être instruits par elle. C'est également cette division qui étudie les recours formés contre les décisions de l'office du registre du commerce et qui prépare ainsi la solution à leur donner. D'autre part, il y a déjà des départements qui, pour certains recours, chargent le département de justice et police d'instruire l'affaire et d'élaborer le texte de la réponse.

Si l'art. 25 acquiert force de loi, le département fédéral de justice et police pourra exercer une influence apaisante sur toute l'activité juridictionnelle de l'administration et cela dans l'esprit même que les protagonistes de la cour administrative et d'un contrôle judiciaire croient ne pouvoir trouver que dans un tribunal.

C'est aussi le département fédéral de justice et police qui sera compétent pour désigner les décisions administratives qui devront être publiées.

ad article 26.

1. L'art. 26 complète les dispositions relatives à la procédure, en déclarant applicables au recours administratif certaines règles concernant le recours de droit public. En comparant la procédure du recours au Conseil fédéral (art. 26) avec la procédure — qui lui est très semblable — du recours au Tribunal fédéral (art. 12), on peut relever les différences suivantes:

a. L'art. 190 OJ déclare entre autres l'art. 182 OJ applicable aux contestations de droit public qui sont du ressort

du Conseil fédéral. Mais cet art. 190 est supprimé par l'art. 49, litt. *g*, du projet.

L'art. 182 O J exclut le recours de droit public lorsqu'il s'agit de la violation de règles de droit privé ou de droit pénal fédéral. Il conviendrait de maintenir cette disposition pour le recours administratif. Par exemple, on ne devrait pas pouvoir attaquer par voie de recours administratif au Conseil fédéral la décision d'une autorité cantonale de tutelle pour violation du droit fédéral. L'art. 26 du projet renvoie par conséquent à l'art. 182, 1^{er} al., O J.

Si les dispositions réglant le recours à la cour administrative (art. 12) ne contiennent aucun renvoi à l'art. 182 O J, c'est qu'un rappel de ce genre paraît superflu.

b. L'art. 12 renvoie, à propos du recours à la cour administrative, à l'art. 183 O J. Celui-ci traite de l'instruction et du débat oral. L'art. 26, au contraire, ne parle pas de l'art. 183 O J à propos du recours administratif. Mais l'art. 25 renferme les dispositions nécessaires à l'instruction; quant au débat oral, il n'entre pas en ligne de compte devant le Conseil fédéral.

c. L'art. 12 déclare l'art. 185 O J applicable au recours de droit administratif au Tribunal fédéral. Cette disposition donne au président du Tribunal fédéral le pouvoir d'ordonner les mesures provisionnelles. Pour le recours administratif, l'art. 25 suffit.

d. L'art. 26 renvoie, à l'égard du recours administratif, entre autres à l'art. 186 O J, tandis que l'art. 13 comporte des prescriptions particulières pour le recours de droit administratif au Tribunal fédéral.

e. L'art. 12 renvoie, pour le recours de droit administratif au Tribunal fédéral, à l'art. 187, 1^{er} et 2^e al., O J. L'art. 26 renvoie, pour le recours administratif, au premier alinéa seulement; le second alinéa ne peut être pris en considération par le Conseil fédéral.

f. Pour le recours à la cour administrative (art. 12), le projet cite l'art. 188 O J, ce qui n'est pas le cas pour le recours administratif (art. 26). Dans le premier cas, la nature même de la décision judiciaire exige que sa révision ou son interprétation soient soumises à des normes précises. Pour le recours administratif, une telle réglementation ne semble pas nécessaire. Ce sont la pratique ou l'ordonnance du Conseil fédéral (prévue à l'art. 26, 2^e al.) qui autoriseront la révision des décisions fédérales, dans une mesure au moins aussi large que pour les arrêts du Tribunal fédéral. Mais il sera possible

d'aller plus loin en facilitant la demande de nouvel examen des décisions prises à la suite d'un recours.

g. L'art. 12 déclare l'article 195 O J applicable au recours à la cour administrative. Pour le recours administratif, il n'est pas nécessaire de rappeler cette disposition, attendu que le projet contient lui-même (art. 27) les normes concernant cette matière.

2. L'art. 26, 2^e et 3^e al., donne au Conseil fédéral le pouvoir d'édicter par voie d'ordonnance des prescriptions complémentaires sur la procédure de recours en général, de même que des règles dérogeant à l'art. 221 O J en ce qui concerne les frais de la procédure de recours (cfr. l'arrêté du Conseil fédéral du 15 juillet 1921 concernant les frais de procédure en matière de recours et la perception d'émoluments de chancellerie dans l'administration fédérale).

ad art. 27.

Cette disposition correspond à l'art. 196, 1^{er} al., O J (cfr. art. 49, litt. *g*, du projet).

ad art. 28.

1. Le chiffre 3 de l'art. 113 de la constitution fédérale est une règle à laquelle le 2^e alinéa du même article fait exception. D'après l'art. 113, ch. 3, sont de la compétence du Tribunal fédéral « les réclamations pour violation de droits constitutionnels des citoyens, ainsi que les réclamations de particuliers pour violation de concordats ou de traités ». Mais les « contestations administratives » font exception à la règle; elles sont soustraites au Tribunal fédéral pour être soumises à la juridiction du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale, conformément à l'art. 85, ch. 12, de la constitution fédérale. Le législateur fédéral est lié par cette règle de la constitution. Il pourrait évidemment étendre ou restreindre la notion des « contestations administratives ». Cependant, il ne saurait soustraire à la compétence du Conseil fédéral ou de l'Assemblée fédérale ce qu'il considère comme contestation administrative.

L'article 189 O J définit les contestations administratives, le 1^{er} alinéa en ce qui concerne la violation des droits constitutionnels des citoyens et le 4^e alinéa en ce qui a trait à la violation de concordats ou de traités. Cette définition n'est pas intangible. Mais nous la prenons telle qu'elle est.

Nous arrivons ainsi à l'art. 28, litt. *a*, du projet, qui prévoit un droit de recours à l'Assemblée fédérale pour les contestations administratives de l'art. 189, 1^{er} et 4^e al., OJ. C'est le maintien du statu quo. Il n'y a de nouveau que la réduction à 30 jours du délai de recours, qui était jusqu'ici de 60 jours. Cette réduction s'impose.

2. Le sens négatif de cette disposition est plus marqué que son sens positif.

L'art. 189, 2^e al., OJ attribue au Conseil fédéral et à l'Assemblée fédérale la compétence de connaître des recours contre les décisions cantonales portant violation d'une loi fédérale. Le législateur a confié à l'Assemblée fédérale les pouvoirs d'une instance de recours, sans y être astreint par la constitution. Il ne lui est donc pas absolument interdit de modifier ce système. Le projet voudrait exclure tout recours à l'Assemblée fédérale pour les décisions prises par le Conseil fédéral dans ce domaine. Cette idée est exprimée à l'art. 28, qui ne mentionne pas le recours prévu au 2^e al. de l'art. 189. Dans le même sens, l'art. 49, litt. *e*, supprime la mention de l'Assemblée fédérale qui est contenue dans le 2^e al. de l'art. 189 OJ.

Si nous proposons de réduire autant que la constitution le permet la compétence juridictionnelle de l'Assemblée fédérale, c'est non pas par désir d'accroître nos pouvoirs, mais pour des raisons pratiques. En effet, l'Assemblée fédérale n'est ni destinée ni réellement apte à administrer la justice. C'est aussi parce que le recours ouvert contre les décisions du Conseil fédéral est en contradiction avec le principe posé par l'art. 95 de la constitution fédérale, d'après lequel le Conseil fédéral est l'autorité exécutive *supérieure*.

En fait, la nature des affaires qui ont pu être soumises jusqu'ici à l'Assemblée fédérale en vertu de ce droit de recours donne l'impression que le temps si précieux de cette autorité législative a dû être trop souvent gaspillé à ce propos.

3. Il existe une série de dispositions de droit fédéral d'après lesquelles on peut déférer à l'Assemblée fédérale les décisions prises par le Conseil fédéral. Dans la plupart des cas, l'on a ici affaire à des décisions que le Conseil fédéral a prises en premier ressort (cfr. nos remarques ad art. 29 et 30). Mais en tant que la décision de premier ressort était déléguée p. ex. à un département, le Conseil fédéral statue comme instance de recours. L'art. 28, litt. *b*, entend maintenir la possibilité de déférer à l'Assemblée fédérale, dans les cas où des lois fédérales spéciales prévoient cette faculté,

les décisions rendues par le Conseil fédéral sur recours. Reste à savoir d'ailleurs si ce statu quo est justifié ou non. Pour résoudre cette question, il faut attendre que soit venu le moment d'une revision plus approfondie de la loi sur l'organisation judiciaire.

L'innovation consiste, ici aussi, à fixer à 30 jours la durée du délai de recours.

4. Le 2^e al. de l'art. 28 du projet permet au Conseil fédéral de suspendre par ordonnance provisionnelle l'exécution de sa décision sur recours déferée à l'Assemblée fédérale. Il remplace l'art. 193 O J, qui est abrogé par l'art. 49, litt. g, du projet.

ad articles 29 et 30.

1. Parmi les affaires d'administration sur lesquelles c'est le Conseil fédéral directement qui statue (art. 103, 1^{er} al., de la constitution fédérale), les contestations administratives sont plus spécialement visées par les art. 29 et 30 du projet. Elles sont le complément de ces contestations administratives de la Confédération qui, d'après les dispositions qui précèdent, sont attribuées à d'autres juridictions. La loi serait très incomplète, si ces litiges n'y étaient pas envisagés. Il importe de régler la procédure à suivre dans ces cas là.

Le Conseil fédéral est instance *unique* p. ex. pour quelques contestations intercantionales qui lui sont expressément déferées (cfr. dans ce sens l'art. 24 de la loi fédérale du 21 décembre 1888 sur la pêche).

Il y a, d'autre part, des cas dans lesquels la législation fédérale défère les contestations administratives au Conseil fédéral comme *première instance*, ses décisions pouvant être soumises à l'Assemblée fédérale ou au Tribunal fédéral.

Le recours à l'Assemblée fédérale est prévu, p. ex., à l'art. 41, 2^e al., de la loi du 9 décembre 1850 sur la responsabilité des autorités et des fonctionnaires de la Confédération, à l'art. 1^{er}, 3^e al., de la loi fédérale du 23 décembre 1851 sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération, à l'art. 14, 3^e al., de la loi fédérale du 23 décembre 1872 sur la construction et l'exploitation des chemins de fer sur le territoire de la Confédération, à l'art. 12 de la loi fédérale du 22 juin 1877 sur la police des eaux dans les régions élevées, à l'art. 8 de la loi du 28 juin 1895 sur le droit de vote des actionnaires des compagnies de chemins de fer et la participation de l'Etat à leur administration, à l'art. 1^{er}, 3^e al., de la loi fédérale du 21 décembre 1899 sur l'établissement et l'exploitation de chemins de fer secondaires, à l'art. 21, 5^e al., de la loi fédérale du 27 juin 1901 concernant les tarifs des chemins de fer

fédéraux. En tant que ces affaires ne sont pas déléguées à une instance inférieure, elles sont tranchées par le Conseil fédéral en premier ressort.

Quant au recours *au Tribunal fédéral* contre des décisions du Conseil fédéral, il n'est envisagé qu'à titre tout à fait exceptionnel par la législation fédérale.¹⁾ Il est prévu, par exemple, aux art. 12, 16 et 20 de la loi fédérale du 27 mars 1896 sur la comptabilité des chemins de fer (voir art. 180, 2^e al., O J) et à l'art. 12 de la loi du 22 juin 1877 sur la police des eaux dans les régions élevées.

Il résulte de ce qui précède que les art. 29 et 30 du projet répondent non seulement à des préoccupations d'ordre théorique, mais aussi à un besoin pratique. Le nombre et la nature des cas rentrant dans cette catégorie ne permettent pas de la considérer comme négligeable.

2. Les art. 29 et 30 règlent la procédure devant le Conseil fédéral comme instance unique ou comme première instance, soit en donnant eux-mêmes les dispositions nécessaires, soit en déclarant applicables les textes relatifs au recours de droit public. En comparant, comme nous l'avons fait à propos de l'art. 26, la procédure devant le Conseil fédéral comme instance unique ou comme première instance (art. 29) avec celle qui doit être suivie devant le Tribunal fédéral comme instance unique (art. 20), on notera les différences suivantes:

a. D'après l'article 20, 1^{er} al.; le Tribunal fédéral est lié par les conclusions des parties. L'art. 29 ne pose pas de règle semblable pour le Conseil fédéral.

b. Les remarques formulées ad art. 26, sous 1, *b, c, e, f, g* s'appliquent, *mutatis mutandis*, ici également.

Au surplus, l'art. 29, 2^e al., correspond à l'art. 20, 2^e al.

3. Au sujet des alinéas 3 et 4 de l'art. 29, nous renvoyons à nos remarques sous 2 ad art. 26.

4. L'art. 30, 2^e al., correspond à l'art. 28.

ad articles 31 et 32.

C'est la législation douanière qui crée la commission des recours de douane et règle la procédure applicable.

¹⁾ Les contestations prévues à l'art. 9 de la loi du 8 décembre 1850 sur le *heimatlosat* sont, aux termes de l'art. 110 de la constitution, considérées comme des litiges de droit civil. Or, c'est le Tribunal fédéral qui est compétent comme instance unique de droit civil aux termes de l'art. 49 O J. Ces conflits peuvent donc être ici laissés de côté.

Néanmoins, cette nouvelle instance doit être mentionnée dans la loi sur la cour administrative, parce qu'elle est un tribunal administratif de caractère spécial et que sa compétence exclut celle du tribunal administratif général (cfr. art. 8, litt. b).

La question ne se pose plus de savoir si la commission des recours doit avoir des fonctions juridictionnelles ou seulement consultatives. En effet, à la suite des pourparlers qui ont eu lieu entre les organes administratifs que cela concerne et les sphères intéressées du commerce et de l'industrie, un accord est intervenu à ce sujet. Cet accord tient compte non seulement de l'idée de la protection qui doit être assurée aux particuliers par le droit administratif, mais, en outre, de la portée économique générale du tarif douanier et de son but de défense économique dans la lutte contre la concurrence étrangère. En conséquence, on a laissé au Conseil fédéral la compétence de rendre des ordonnances relatives aux tarifs généraux et aux objets non mentionnés dans les tarifs.

La rédaction des art. 31 et 32 devra s'adapter au texte définitif des art. 22, 109 et 143 du projet de loi sur les douanes.

ad article 33.

Le chapitre deuxième du projet traite de la juridiction disciplinaire, dont l'administration est confiée à diverses instances. Un partage des compétences est nécessaire, étant donné la différence et l'importance des peines disciplinaires. La difficulté consiste à trouver une solution qui soit en harmonie avec l'art. 114^{bis} de la constitution fédérale et qui, en même temps, réponde aux nécessités de l'administration. La constitution prévoit la création d'une juridiction disciplinaire. Il ne s'agit donc plus aujourd'hui de savoir si l'on veut introduire cette juridiction. La question est tranchée par la constitution. Il ne reste qu'à appliquer ce principe. Et le but à atteindre est d'assurer aux fonctionnaires une protection légale contre tout traitement illicite, par la création d'une instance placée en dehors de l'administration et indépendante de cette dernière. C'est en cela que la juridiction disciplinaire se distingue de l'administration de la justice disciplinaire telle qu'elle existe dans le cadre de l'administration fédérale. Cette dernière implique aussi une procédure permettant d'entendre le fonctionnaire incriminé; mais ce qui manque ici, c'est une instance ayant l'indépendance d'un tribunal. Une protection de ce genre doit être organisée, au moins pour les cas disciplinaires les plus graves, si l'on veut réaliser le principe posé par la constitution.

Ici toutefois, comme pour la juridiction administrative, se

pose la question de savoir si les attributions nécessaires doivent être confiées au Tribunal fédéral en tant que cour administrative ou à un tribunal disciplinaire spécial. L'on pourrait, dans le sens de la deuxième solution, songer à organiser l'instance nouvelle sur le modèle des tribunaux de prud'hommes. L'instance disciplinaire se composerait alors de représentants des fonctionnaires supérieurs et inférieurs et serait présidée par une personnalité prise en dehors de l'administration. Cette combinaison comporterait cependant le risque qu'en fait la décision soit prise dans la plupart des cas par le président neutre et non par le collège. Un collège de quelques membres tout à fait indépendants, formé de personnalités n'ayant de rapports d'intérêt avec aucune des parties, offrirait plus de garanties de bonne justice qu'un système dans lequel, en fait, les arrêts seraient rendus par le seul président. Or, en recherchant une instance parfaitement neutre, on est forcément ramené au Tribunal fédéral, qui statue déjà sur les réclamations pécuniaires des fonctionnaires, à qui incombe également la tâche d'interpréter et de développer ainsi le droit régissant les fonctionnaires. Cependant, comme il s'agit ici de rendre la justice dans un domaine assez particulier, le projet en charge non la section de droit public et administratif, mais une « chambre du contentieux des fonctionnaires », c'est-à-dire une section nouvelle à créer au Tribunal fédéral. Le nombre de cinq juges semble approprié pour cette section, dont l'existence déchargera la section de droit public et administratif. En outre, les membres de cette chambre nouvelle pourront se mettre aisément au courant du droit spécial des fonctionnaires. L'art. 49 du projet apporte, en vue de la formation de la chambre du contentieux des fonctionnaires, les modifications nécessaires à la loi sur l'organisation judiciaire fédérale. Une ordonnance du Tribunal fédéral pourra aussi déférer à la dite chambre les questions de droit administratif se rapportant au statut des fonctionnaires fédéraux (art. 2, 2^e al.).

ad article 34.

L'étendue de la juridiction disciplinaire est déterminée d'une part par la désignation des peines disciplinaires qui permettent de faire intervenir cette juridiction et d'autre part par la qualité des personnes qui y sont soumises. Il ne peut s'agir que d'un nombre restreint de peines parmi toutes les sanctions disciplinaires que prévoient les dispositions régissant les rapports de service des fonctionnaires fédéraux. En déclarant le recours au Tribunal fédéral recevable contre les décisions portant une mesure disciplinaire de moindre ou moyenne gravité, l'on compromettrait en effet tant la si-

tuation de cette haute cour de justice que la bonne marche de l'administration. D'ailleurs, la nécessité d'une protection judiciaire contre les prononcés de peines de peu de gravité ne se fait guère sentir, et ceci d'autant moins que l'art. 44 du projet réserve la possibilité d'appeler des commissions disciplinaires à donner leur avis sur des affaires disciplinaires qui doivent être liquidées au sein de l'administration fédérale. Le projet aboutit donc à restreindre le recours au Tribunal fédéral aux cas de révocation, celle-ci étant la seule peine disciplinaire qui touche à un intérêt vital du fonctionnaire.

Il faut distinguer nettement entre la révocation et le fait de ne pas renommer le fonctionnaire à l'expiration de son mandat. L'autorité est évidemment libre, à chaque échéance, de renommer le fonctionnaire ou de ne pas le faire. Le fait que le fonctionnaire est généralement renommé ne change rien à cette situation juridique. L'intéressé n'a aucun droit à être renommé. Si donc, à l'expiration de son mandat, il n'est pas nommé à nouveau, il ne peut pas recourir au Tribunal fédéral. De même, il n'a pas toujours un droit de recours en cas de licenciement pendant cette période; ou, plus exactement, il ne l'a que si ce licenciement constitue une mesure disciplinaire prise pour violation des devoirs de service. Mais le lien qui unit le fonctionnaire à l'Etat peut aussi être rompu pour d'autres motifs pendant la période de nomination, notamment lorsque le fonctionnaire est mis à la retraite, ou quand la fonction elle-même est supprimée. Dans ces cas, le fonctionnaire sort de l'administration fédérale en vertu d'une décision purement administrative, sans caractère disciplinaire. Autre est naturellement la question de savoir s'il peut faire valoir des droits contre la Confédération en raison du préjudice économique qu'il subit. En revanche, un recours au Tribunal fédéral selon l'art. 34 contre la décision elle-même qui a été prise à son égard est irrecevable.

La mise en fonctions provisoires est une autre mesure disciplinaire qui met fin avant terme à la période pour laquelle le fonctionnaire a été nommé. Elle est parfois considérée comme un dernier avertissement donné avant la révocation que l'autorité serait d'ores et déjà fondée à prononcer en l'espèce. Le fonctionnaire mis en fonctions provisoires a perdu le droit d'achever la période de fonctions. Il pourra être congédié à la prochaine incartade. Privé d'un droit de recours, il perdrait le bénéfice de la juridiction disciplinaire. L'administration pourrait dans chaque cas de révocation, en mettant préalablement en fonctions provisoires de fonctionnaire fautif, ôter à celui-ci la possibilité de saisir la cour disciplinaire. L'art. 34 accorde donc le recours au fonction-

naire fédéral mis en fonctions provisoires qui est révoqué dès lors pour violation des devoirs de service. Il va sans dire que ce recours ne peut être interjeté que si la révocation intervient avant l'expiration de la période pour laquelle le fonctionnaire était nommé lors de sa mise en fonctions provisoires. En effet, aucun fonctionnaire ne saurait avoir la garantie, juridiquement parlant, qu'il sera maintenu en fonctions au delà de cette date d'expiration.

C'est non pas à la loi sur la juridiction administrative et disciplinaire, mais bien à la législation réglant les rapports de service des fonctionnaires qu'il appartient de désigner l'autorité qui est compétente pour prononcer la révocation, soit l'instance contre laquelle le recours au Tribunal fédéral peut être formé (cfr. l'art. 43).

Le personnel a demandé que la protection de la cour disciplinaire s'étende aux cas de réduction du traitement et de suspension de l'augmentation ordinaire, prononcées à titre de peine. Nous ne pouvons pas accepter ce postulat, attendu que pareille mesure disciplinaire ne produit son effet qu'à partir de la période de nomination suivante, qui n'est pas garantie.

L'art. 34 désigne aussi les personnes qui sont soumises à la juridiction disciplinaire. Ce sont les fonctionnaires de la Confédération, à l'exception de ceux du Tribunal fédéral. Le projet de loi ne donne pas la définition du fonctionnaire fédéral. C'est à la législation relative au statut des fonctionnaires qu'il faut se reporter à cet égard. Cependant, il résulte de l'art. 34 du projet que seuls les fonctionnaires nommés pour une période déterminée sont soumis à la juridiction disciplinaire du Tribunal fédéral. C'est donc la période de nomination et non pas la désignation comme fonctionnaire qui constitue le critère. En particulier, le projet ne distingue pas entre « fonctionnaires » et « employés » de la Confédération. Les personnes de cette dernière catégorie sont aussi visées par le projet, en tant qu'elles sont nommées pour une période déterminée. Le personnel des chemins de fer fédéraux est soumis dans la même mesure que celui de l'administration générale de la Confédération à la juridiction disciplinaire. En sont par contre exclus les fonctionnaires du Tribunal fédéral. Il serait en effet inadmissible que la révocation décrétée par le plenum du Tribunal fédéral puisse être attaquée devant une chambre de ce même tribunal. Et pourtant il n'y a pas de motifs suffisants de créer une instance spéciale pour les fonctionnaires de la chancellerie du Tribunal fédéral.

Les fonctionnaires soumis à la discipline militaire, tels que les instructeurs, les aides-instructeurs, les employés per-

manents des fortifications, des dépôts de remonte de cavalerie, de la régie des chevaux et les gardes-frontière sont également assujettis à la juridiction disciplinaire, mais exclusivement en leur qualité de fonctionnaires. Ces personnes étant soumises au droit disciplinaire militaire, leurs supérieurs conserveront la faculté de leur infliger des punitions militaires. Le projet ne porte pas atteinte à cette compétence.

Le personnel au service de la Confédération, mais non nommé pour une période fixe, n'est donc pas soumis à la juridiction disciplinaire. Il serait difficile d'établir une nomenclature de ces fonctionnaires appartenant aux diverses branches de l'administration et des chemins de fer. En résumé, il s'agit surtout du personnel qui est employé d'une manière permanente dans les établissements fédéraux exploités en régie, sans être nommé pour une période déterminée, des employés provisoires et du « reste du personnel » du département militaire au sens des art. 6 à 13 de l'ordonnance du 10 mars 1911 (Rec. off. XXVII, p. 115), des gardes des forts (art. 3 de l'ordonnance du 29 juillet 1910 (Rec. off. XXVI, p. 609), puis du personnel supplémentaire des services permanents de l'administration fédérale qui est soumis à l'ordonnance du 7 mai 1918 sur l'engagement de personnel auxiliaire dans l'administration fédérale (Rec. off. XXXIV, p. 525). Il n'y a aucune raison de donner à ce personnel une protection judiciaire relativement à son licenciement, car les employés en question peuvent en tout temps recevoir leur congé dans un délai très court, sans qu'il soit besoin d'établir à leur charge une violation de leurs devoirs de service. Quant aux ouvriers des exploitations fédérales, ils sont occupés en vertu d'un contrat de droit privé et peuvent recourir aux tribunaux civils en cas de licenciement inconciliable avec ce contrat.

ad article 35.

Les art. 35 à 39 du projet règlent brièvement la procédure à suivre devant la cour disciplinaire. L'examen de chaque affaire est précédé, au sein de l'administration, d'une procédure disciplinaire, dont le projet ne parle pas, mais qui fait l'objet, comme nous l'avons dit, de certaines des dispositions relatives au statut des fonctionnaires fédéraux (cfr. l'art. 43 du projet). Si le fonctionnaire atteint estime que la révocation est injustifiée, il peut, dans un délai de dix jours dès la notification qui lui en a été faite, adresser à la chambre du contentieux des fonctionnaires un recours écrit, dans lequel il expose et motive ses conclusions, en indiquant ses moyens de preuve.

ad article 36.

L'art. 36 dispose que le recours n'a pas d'effet suspensif. La suspension des effets de la révocation jusqu'à décision du Tribunal fédéral n'aurait en vérité aucun sens, attendu que si le recours est reconnu fondé, le Tribunal fédéral tiendra compte, en fixant le montant de l'indemnité conformément à l'art. 40, de la perte de traitement que le recourant subit depuis la révocation jusqu'à l'expiration de la durée de fonctions.

ad article 37.

Le recours est soumis pour réponse à l'autorité qui a prononcé la révocation et cette réponse est communiquée au recourant. Le projet ne prévoit pas d'autres mémoires, mais un nouvel échange d'explications écrites peut être ordonné par le juge d'instruction. Il paraîtra le plus souvent nécessaire, pour l'éclaircissement des faits, d'ouvrir une information qui se présentera dans des conditions très variées. Aussi le projet laisse-t-il au juge d'instruction une grande liberté dans ce domaine. Ce juge a la faculté soit d'instruire l'affaire lui-même, soit de la faire instruire par les autorités compétentes de la Confédération ou des cantons. Il procédera de préférence lui-même, lorsque l'état de fait sera fortement contesté ou que l'instruction se révélera difficile. La participation de l'administration fédérale elle-même sera requise dans certains cas et pour des moyens de preuve spéciaux, par exemple pour la production d'actes et, aussi, dans tous les cas où il s'agira d'entendre des témoins. En outre, pour se décharger et pour simplifier la procédure, tout en la rendant aussi impartiale que possible, le juge pourra requérir le concours des autorités judiciaires cantonales. Ces instances sont accoutumées à étudier les situations de fait d'une manière objective et aptes à intervenir ici pour la recherche de la vérité. Le recourant est dans tous les cas cité à comparaître à l'audience de procédure probatoire. S'il néglige de s'y présenter et ne fournit pas d'excuse suffisante, la procédure probatoire est administrée nonobstant son absence.

ad article 38.

Après le dépôt du recours, la procédure est entièrement conduite par le juge d'instruction. L'administration et le recourant ou son représentant légal ont le droit de prendre connaissance du dossier avant le débat final. A de certaines conditions, le recourant pourra, à ce moment, retirer son recours.

ad article 39.

Les deux parties sont convoquées à l'audience de jugement. En cas d'absence inexcusée, l'arrêt est rendu par défaut. Le représentant de l'administration, ainsi que le recourant ou son représentant légal, peuvent défendre oralement leur cause. Les délibérations de la chambre, en raison de leur caractère spécial, ont lieu à huis-clos, même à l'égard des parties. Les membres de la chambre doivent pouvoir se prononcer en toute liberté.

ad article 40.

C'est une question particulièrement épineuse parmi toutes celles que soulève l'organisation de la juridiction disciplinaire que le point de savoir jusqu'où peut aller la protection juridique accordée aux fonctionnaires révoqués. Si le Tribunal fédéral admet que la révocation est injustifiée, doit-il casser cette décision, c'est-à-dire réintégrer le fonctionnaire? Ou bien doit-il se borner à lui allouer une indemnité, tout en maintenant la révocation? Pour réaliser complètement l'idée de la juridiction disciplinaire, il faudrait donner à la cour, en conformité d'un postulat des fonctionnaires, le pouvoir de prendre la première des mesures prédésignées, celle qui va le plus loin. Mais cette solution se heurte à de grosses objections. Il serait peu judicieux d'imposer à nouveau à l'administration un fonctionnaire qui a, à ses yeux, si gravement enfreint ses devoirs de service qu'il a mérité d'être révoqué. La réintégration de ce fonctionnaire dans le même poste nuirait à l'autorité de l'administration. Au surplus, dans bien des cas, l'on ne pourrait guère attendre de bons résultats du travail ultérieur du fonctionnaire réintégré. Aujourd'hui déjà, c'est très exceptionnellement que l'administration va jusqu'à la révocation d'un fonctionnaire pour violation des devoirs de service. En cas de révocation, il sera presque toujours reconnu que le maintien du fonctionnaire à sa place est impossible. Le Tribunal fédéral ne se dissimulerait certainement pas cette situation, s'il avait la faculté de prononcer la réintégration. D'ailleurs, un arrêt de réintégration n'aurait d'effet que jusqu'à l'expiration de la période de nomination; l'administration serait libre, à cette date, de nommer à nouveau ou de ne pas renommer le fonctionnaire. Il ne s'agirait forcément que d'une mesure de protection restreinte. Si le législateur créait la possibilité de la réintégration, il ferait une concession en quelque sorte illusoire à un principe théorique, plutôt qu'il n'assurerait au fonctionnaire une protection de valeur pratique. Si nous proposons de faire allouer une indemnité au fonctionnaire injustement révoqué et, par là, d'éviter la réin-

tégration, c'est non par méconnaissance de l'idée qui a présidé à l'élaboration de l'art. 114^{bis} de la constitution, mais bien dans la conviction que pour mettre à exécution ce postulat constitutionnel, il faut prendre en considération non seulement l'intérêt qu'a le personnel fédéral à être assuré de la protection légale, mais aussi des exigences que comporte la bonne marche de l'administration. Il faut éviter que le seul intérêt du personnel expose les dicastères administratifs à de continuels ennuis.

Si l'art. 40 réstreint donc la compétence du Tribunal fédéral à l'allocation d'une indemnité en cas de révocation non justifiée, la législation en matière disciplinaire n'en conserve pas moins son importance. En effet, pour statuer sur la question de l'indemnité, le Tribunal fédéral est obligé d'examiner si la révocation était justifiée ou si l'administration avait au contraire tort de prononcer cette mesure vis-à-vis du recourant.

L'indemnité comprendra avant tout le dommage matériel causé au fonctionnaire par la perte de son poste. Le Tribunal fédéral évaluera ce dommage en tenant compte du traitement touché en dernier lieu et des autres possibilités de travail qui se présentent à l'intéressé pour le reste de la période de nomination. Il prendra aussi en considération les droits que le recourant pourrait avoir à une assurance ou pension en vertu des statuts de la caisse d'assurance du personnel de l'administration fédérale ou de la caisse de pensions et de secours du personnel des C.F.F. Mais, outre la réparation du dommage matériel, le Tribunal fédéral pourra également, lorsque les circonstances le justifieront, allouer au recourant une indemnité pour réparation du tort moral causé par la révocation injustifiée.

ad article 41.

La revision des décisions disciplinaires de la chambre du contentieux des fonctionnaires est réglemémentée de la même façon que celle des arrêts rendus par le Tribunal fédéral comme instance de recours en matière civile. Il peut arriver notamment que l'administration ou le recourant trouvent, plus tard, un moyen de preuve dont la production leur avait été impossible dans la procédure antérieure (cfr. art. 95 O.J. et art. 192 de la loi fédérale sur la procédure à suivre par devant le Tribunal fédéral en matière civile).

ad article 42.

L'article 42 règle la question des dépens en matière de procédure disciplinaire devant le Tribunal fédéral. Il s'écarte

quelque peu des principes admis dans la procédure relative au recours devant la cour administrative. La question de savoir qui devra payer les frais dépend de la solution donnée au recours. Si le recours est écarté comme mal fondé ou s'il est retiré, c'est au recourant à supporter totalement ou en partie les frais du tribunal, qui comprennent les débours éventuels du Tribunal fédéral pour visite des lieux, témoignages, expertises, puis les émoluments de justice et de chancellerie (art. 214 O.J.). Lorsque le recours est déclaré fondé, les frais sont à la charge de la caisse du tribunal et le recourant obtiendra le cas échéant une indemnité le dédommageant d'une manière équitable des frais qu'il a dû faire pour le recours.

ad article 43.

La juridiction disciplinaire au sein de l'administration fait pendant à l'administration de la justice disciplinaire par le Tribunal fédéral. Elle comprend d'une part le jugement des violations des devoirs de service qui sont attribuées à la connaissance des organes administratifs en dernier ressort et d'autre part la procédure à suivre au sein de l'administration dans les cas qui peuvent être déferés au Tribunal fédéral, c'est-à-dire dans ceux de révocation. Le projet ne règle pas cette juridiction disciplinaire qui reste dans le cadre de l'administration. Il abandonne cette réglementation à la législation fédérale régissant les rapports de service des fonctionnaires fédéraux. Cette législation désignera en particulier les organes qui seront compétents dans les diverses administrations pour procéder à la révocation.

ad article 44.

Le projet prévoit l'introduction de commissions disciplinaires appelées à coopérer à la liquidation de certaines affaires disciplinaires. Il contribue ainsi à assurer dans un certain sens une plus grande protection du fonctionnaire même dans le cadre de la juridiction disciplinaire exercée par l'administration. Si la possibilité d'en appeler à une instance judiciaire indépendante répond nettement à un besoin dans les cas de manquement les plus graves, qui peuvent entraîner la révocation, il ne faut pas s'imaginer qu'une garantie de ce genre soit indispensable ou même opportune pour les autres cas disciplinaires, même d'une certaine gravité. Il y aurait là une exagération du principe en lui-même logique et juste de la protection qui doit être assurée par la juridiction disciplinaire, et cette exagération, sans être réellement profitable aux fonctionnaires, ne serait guère compatible avec les exigences d'une saine administration. Le

fonctionnaire soumis à une procédure disciplinaire doit juger désirable que des experts aient leur mot à dire dans l'examen de son cas. Il en est évidemment de même pour l'administration. La création de commissions disciplinaires répondra à ces vœux, en tant que des fonctionnaires des administrations intéressées pourront être appelés à en faire partie.

Selon nous, les commissions disciplinaires ne devront avoir que voix consultative. Elles pourront, même à ce titre, prêter un concours précieux pour la liquidation des cas disciplinaires. Et le fonctionnaire en cause n'aura pas, grâce à elles, l'impression que son sort dépend exclusivement de l'administration. Si l'on conférait à ces commissions le pouvoir de prendre des décisions, il en résulterait des frottements fâcheux avec l'administration. D'autre part, nous n'avons pas tranché, à l'art. 44, la question de savoir si les commissions doivent être constituées au sein ou en dehors de l'administration ou encore combinées. On trouvera probablement, au moyen d'ordonnances, des solutions différentes pour les diverses branches de l'administration (administration centrale, exploitations fédérales). Peut-être sera-t-il parfois opportun de ne prévoir ces commissions que pour certaines parties de l'administration. Il ne faut pas oublier d'ailleurs que certaines sanctions disciplinaires (déplacement, retrait des facilités de transport) ne peuvent pas s'appliquer à tous les fonctionnaires.

En Suisse, nous devons encore faire l'expérience de ces commissions disciplinaires. C'est pourquoi nous ne voulons pas prescrire dans la loi la création de telles commissions. Nous n'entendons prévoir que la possibilité de les créer par des ordonnances du Conseil fédéral. Cette manière de procéder nous permettra de mettre à profit, au moment voulu, les expériences qui seront encore faites dans l'administration.

ad article 45.

Les termes «décisions» et «prononcés» sont fréquemment employés dans le même sens. Le projet utilise partout l'expression «décisions». Pour éviter cependant que ce terme ne soit envisagé dans un sens trop étroit, nous proposons de disposer, à l'art. 45, que les prononcés sont considérés comme des décisions au sens de la loi.

La loi actuelle sur l'organisation judiciaire parle, à son art. 178, de «décisions» et «arrêtés», attendu que le recours de droit public est recevable aussi contre les arrêtés de portée générale (lois, ordonnances, etc.) d'autorités cantonales. Le projet n'assimile pas les arrêtés aux décisions, parce qu'il n'est pas nécessaire que les circulaires et autres actes de ce

genre puissent être attaqués par la voie du recours de droit administratif au Tribunal fédéral. Il suffit que les décisions concrètes rendues en application d'un arrêté de portée générale soient attaquables au moyen du recours. Le Tribunal fédéral vérifie alors la légalité de l'arrêté de portée générale et ne l'applique pas dans le cas concret, s'il le juge illégal.

ad article 46.

En 1900, lors de la revision totale de la loi du 23 décembre 1886 concernant les spiritueux, la commission du Conseil des Etats a proposé de conférer la personnalité morale à la régie fédérale des alcools. Les raisons données par le rapporteur n'étaient ni indiscutables ni complètes, ainsi que la remarque en a été faite avec raison par Salis (vol. III, note ad n° 1381). Néanmoins, la proposition a été acceptée sans discussion par l'Assemblée fédérale. L'article 19 de la loi du 29 juin 1900 déclare que la régie des alcools jouit de la personnalité civile.

Nous nous abstenons d'examiner si cette solution est juste ou non. Nous considérons cette personnalité morale comme un fait acquis, mais nous ne voudrions pas qu'en ce qui concerne la loi projetée, on tire des conséquences juridiques du fait qu'une autre loi a accordé la personnalité morale à la régie des alcools. Il ne nous paraît pas indiqué qu'une réclamation litigieuse d'ordre pécuniaire dérivant du droit public et formée par la régie des alcools ou contre elle soit considérée comme ne tombant pas sous les termes de l'art. 17 du projet, parce qu'au lieu d'avoir affaire à la Confédération, l'on se trouverait en présence d'une personne morale indépendante de la Confédération. L'article 46 apporte les prévisions nécessaires.

ad article 47.

Il existe dès maintenant, dans le domaine de l'administration militaire, des instances placées en dehors de l'administration fédérale qui ont le pouvoir de statuer en dernier ressort (cfr. nos observations ad art. 17 sous ch. 2 et ad art. 22 sous ch. 2 également). Ces instances constituent en quelque sorte des tribunaux administratifs spéciaux.

L'article 47 voudrait donner au Conseil fédéral la faculté de créer des instances de ce genre, cela toutefois sous certaines réserves: les prescriptions du Conseil fédéral n'auraient de valeur que jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau règlement d'administration; les nouvelles instances ne seraient compétentes que pour des réclamations formulées par la Confédération ou contre elle en vertu des dispositions relatives à l'organisation militaire; enfin, les réclamations résultant de la mort de civils ou de lésions corporelles causées à des civils

à la suite d'exercices militaires seraient exclues de cette compétence. L'art. 47 a sa raison d'être aussi bien au point de vue de l'administration militaire qu'à celui du Tribunal fédéral. Il permettra de déférer à ces instances spéciales des cas peu importants, mais nombreux de l'administration militaire, tout en déchargeant le Tribunal fédéral d'affaires qui, par leur nature, ne doivent pas relever de cette juridiction.

Le Conseil fédéral instituera, sans aucun doute, plusieurs de ces instances dont il déterminera la compétence. Dans certaines d'entre elles, il pourra donner la prédominance à l'élément militaire et remettre à ces organes l'examen des questions touchant de près ou de loin à l'organisation ou à la discipline militaires: par exemple les questions de solde, d'indemnité de voyage ou de transport, d'indemnité d'habillement ou d'équipement, etc.

ad article 48.

D'après l'art. 114^{bis}, 4^e al., de la constitution fédérale, les cantons ont le droit, sous réserve d'approbation par l'Assemblée fédérale, d'attribuer à la cour administrative la connaissance de différends administratifs en matière cantonale. L'art. 48 du projet autorise l'Assemblée fédérale à poser elle-même les règles de procédure nécessaires dans le cas où un canton fait usage de ce droit, et il prescrit qu'à défaut de telles règles, celles du recours de droit administratif seront appliquées.

ad article 49, litt. a.

1. Il n'est guère possible de faire des pronostics sur le nombre probable des recours qui seront soumis à la cour administrative. On peut seulement supposer que ces affaires atteindront leur maximum de fréquence tout de suite après l'institution de la cour administrative, pour aller ensuite en décroissant peu à peu, à la condition toutefois que les compétences de la cour ne soient pas étendues. Dans ces conditions, on ne saurait dire exactement quelle sera l'augmentation du nombre des juges, des greffiers et du personnel de chancellerie qu'exigera la loi nouvelle.

Dans son mémoire de 1918, page 90, le Tribunal fédéral a exprimé l'opinion qu'il pourrait, avec un seul membre en plus, venir à bout de la tâche nouvelle qui résultera de la juridiction administrative. Il admettait pour ce calcul que le nombre des recours de droit public diminuerait probablement et qu'en tout cas il n'augmenterait pas dans une mesure importante. En janvier 1923 déjà, le Tribunal fédéral faisait observer que la réalité n'avait pas répondu à cette attente. La section de droit public — expliquait-il — sera à l'avenir

encore surchargée de recours de droit public et le Tribunal ne pourra accepter les attributions nouvelles que si son effectif est augmenté de plus d'un membre.

Avant la discussion du projet au sein du Conseil fédéral, le Tribunal fédéral a été prié de donner son avis quant à l'augmentation du nombre de ses membres et aux autres modifications organiques que comporte la tâche nouvelle. La commission du Tribunal fédéral, composée de sept juges fédéraux, qui était chargée d'étudier en détail la matière, a été unanime à déclarer que l'augmentation d'un seul membre ne suffirait point et qu'il faudrait créer une nouvelle chambre. Elle exposait, à l'appui de cette manière de voir, en substance ce qui suit: Le nombre des recours de droit public interjetés annuellement a presque doublé vis-à-vis de la période de 1912 à 1917, ainsi qu'en témoignent les chiffres que voici: 1912: 354, 1913: 381, 1914: 386, 1915: 403, 1916: 386, 1917: 361, 1918: 362, 1919: 393, 1920: 578, 1921: 714, 1922: 751, 1923: 727. Il est douteux qu'un fort recul se produise prochainement. Le développement et l'application plus rigoureuse de la législation fiscale dans les cantons ont augmenté le nombre des conflits de double imposition intercantonale et aussi des recours pour application arbitraire de la législation fiscale du canton. Il ne s'agit pas, dans cette augmentation, d'un phénomène passager. L'introduction de la juridiction administrative apportera annuellement au moins 300 causes nouvelles, sinon davantage, au Tribunal fédéral. Le chiffre s'accroîtra sans doute avec le temps. Maintenant déjà, les deux séances hebdomadaires de la section de droit public suffisent difficilement à la tâche. Il n'est guère possible d'augmenter le nombre de ces séances hebdomadaires, attendu que les juges devraient consacrer encore plus de temps à l'examen des dossiers et qu'ils se verraient dès lors hors d'état de préparer leurs rapports. On s'est demandé s'il n'y aurait pas possibilité d'augmenter l'effectif de la section en ce sens que chaque juge ne lui serait attaché qu'un nombre restreint de semaines. Or, il est à craindre qu'en pareil cas les juges n'aient pas une vue d'ensemble de la jurisprudence et que la continuité dans le traitement de questions de droit identiques laisse à désirer. Pour assumer la tâche supplémentaire, le Tribunal fédéral doit être pourvu d'une chambre nouvelle ou, ce qui serait encore mieux, d'une chambre faisant partie de sa section de droit public. Cette chambre serait chargée de statuer sur les causes que le projet de loi attribue à la connaissance du Tribunal fédéral, en tant qu'une certaine connexité avec le droit civil ne déterminerait pas l'attribution aux sections de droit civil. Il n'y aurait pas d'inconvénient à ce que cette chambre se compose seule-

ment de cinq membres. Un collège de cinq membres devrait simultanément suffire à liquider les recours de droit public contre les décisions cantonales (non les lois cantonales) pour violation de l'art. 4 de la constitution fédérale. Une telle combinaison permettrait à la chambre de droit public de céder les recours de ce genre à la chambre de droit administratif.

Les membres de la commission du Tribunal fédéral n'ont pas été unanimes en ce qui concerne le chiffre de l'augmentation à réaliser sur cette base.

La *majorité* de la commission explique, dans son rapport, que les membres de la nouvelle chambre devront être pris — dans la mesure où la loi n'accordera pas une élévation du nombre des membres du Tribunal fédéral dans son ensemble — dans les trois sections existantes, par diminution du nombre des juges attribués à chacune d'elles. Mais comme il n'y a pas possibilité d'abaisser au-dessous de sept juges les effectifs des sections, c'est-à-dire d'enlever plus d'un membre à chacune d'elles, ce sont trois juges que l'on gagnerait de la sorte. Dès lors, pour compléter la nouvelle chambre, il faudrait en tout cas élever à vingt-six, soit de deux sièges, le nombre des juges au Tribunal fédéral, à moins que l'on ne cumule la présidence avec celle d'une autre section. Cette dernière combinaison aurait cependant pour effet de surcharger le juge en question, dont la mission comprendrait non seulement la double présidence, mais encore l'examen préalable de toutes les causes quant à leur recevabilité, puis les séances et l'examen des dossiers. Il y aurait là par trop de besogne pour un seul juge. Pour abaisser à sept le nombre des membres de la section actuelle de droit public, il faudrait créer pour celle-ci, dans des limites à fixer par voie de règlement du tribunal, la possibilité de céder à la nouvelle chambre des recours de droit public fondés sur l'art. 4 de la constitution fédérale. Depuis la revision de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale en 1921, le chiffre des recours en réforme et de droit civil accuse un fort recul vis-à-vis des contingents extraordinairement élevés de 1920 et 1921 (737 et 789), ce qui n'empêche pas d'ailleurs que par 589 en 1923 il dépasse encore sensiblement ceux de 1912 à 1915. L'on serait tenté, dans ces conditions, de faire un essai en ce sens que les deux sections de droit civil aient à liquider leurs affaires avec un effectif de sept membres. Sans doute cela n'irait-il pas sans difficultés pour la deuxième section civile telle qu'elle est organisée aujourd'hui, trois de ses membres faisant partie simultanément de la chambre des poursuites et des faillites. Mais l'abaissement du nombre des membres des sections actuelles ne serait pas sans faire

surgir de sérieuses objections encore à d'autres égards. Nul ne saurait dire maintenant avec quelque certitude combien de temps le chiffre des causes de droit civil demeurera relativement bas comme il l'est aujourd'hui. Puis, en réduisant les sections à l'effectif strictement nécessaire pour les séances, l'on s'exposerait à des difficultés de remplacement, notamment en cas de maladie. Si la majorité de la commission propose néanmoins au Tribunal fédéral de faire l'essai d'une augmentation portant à vingt-six membres l'effectif total de ce corps, c'est d'une part pour faciliter l'introduction de la juridiction administrative et d'autre part pour éviter autant que possible au Tribunal fédéral lui-même que, contrairement à ses propres intérêts, le nombre de ses membres ne s'accroisse par trop. Cet essai devrait d'ailleurs être soumis à la condition que l'Assemblée fédérale soit autorisée à procéder, par simple arrêté fédéral, à une augmentation ultérieure portant à vingt-huit le nombre des juges.

Pour la *minorité* de la commission, il faut surtout éviter au Tribunal fédéral que l'accomplissement de sa tâche actuelle n'ait à souffrir de la mission nouvelle qui lui est confiée. La diminution constatée dans le nombre des recours de droit civil n'est vraisemblablement qu'un phénomène passager. D'ailleurs, les sections civiles auraient désormais à liquider des causes de droit administratif touchant au domaine du droit civil, ainsi que des questions de for jusqu'ici traitées par la section de droit public. Il suffira d'une légère augmentation des recours en réforme pour dépasser la somme de besogne extraordinaire à laquelle les sections civiles ont dû faire face non sans peine, avec leurs huit membres, au cours des années 1920 et 1921. Le rapport de la minorité explique ensuite d'une façon circonstanciée que si le Tribunal fédéral dans son ensemble est réduit à l'effectif strictement nécessaire pour assurer aux sections le quorum légal, des difficultés ne manqueront pas de surgir lorsqu'il s'agira de pourvoir aux remplacements nécessaires en cas de désistement et de maladie. L'expérience a démontré que le Tribunal fédéral doit absolument pouvoir compter sur un nombre de membres dépassant celui qui est nécessaire pour former le quorum dans chaque section. Le malaise se manifesterait en particulier au sein de la deuxième section civile, où les trois membres de la chambre des poursuites sont rapporteurs en matière civile dans les affaires de poursuite pour dettes et de faillite. Cette section ne disposerait donc plus que de trois rapporteurs réguliers en matière civile, à côté de son président sur lequel elle ne pourra pas compter pleinement à cet égard, notamment s'il est appelé à présider le tribunal dans son ensemble. La nomination de quatre nouveaux

juges est le minimum nécessaire d'emblée pour que le Tribunal fédéral puisse satisfaire à la tâche qui lui incombera désormais. Ainsi, les sections civiles compteront comme ci-devant chacune huit membres, celle de droit public sept membres. Le chiffre de sept membres serait admissible pour la section de droit public, parce que cette section ne se verra pas obligée d'assumer une charge supplémentaire, mais qu'elle pourra céder à la chambre nouvelle une part assez considérable de ses affaires actuelles (ce système ne sera pas, d'ailleurs, sans certains inconvénients, dont il faudra s'accommoder).

Le Tribunal fédéral s'est occupé de la matière dans sa session plénière du 24 octobre 1924. Il est arrivé à la conclusion que l'augmentation d'un unique siège prévue dans les projets précédents est en tout cas insuffisante et que pour liquider les affaires nouvelles de droit administratif, il faudra créer une chambre spéciale au sein du tribunal ou une sous-section de la section de droit public. Au reste, le Tribunal fédéral est d'avis que la question n'est pas élucidée à tel point qu'il puisse se prononcer déjà maintenant d'une façon définitive. Il se borne à suggérer que les projets précédents soient modifiés *tout au moins* en conformité des propositions de la majorité de sa commission. Son intention n'est pas de se lier par cette suggestion. La solution par lui envisagée se révélera peut-être insuffisante. L'occasion lui sera sans doute offerte, pense-t-il, de s'exprimer à nouveau, lorsque les conseils législatifs seront appelés à se prononcer. D'ici là, on verra si la diminution des recours en réforme constitue un phénomène passager ou si elle a un caractère durable. Il faudrait évidemment que les causes de la diminution soient durables pour que l'on puisse prélever une partie des membres de la nouvelle chambre de droit administratif sur l'effectif actuel du Tribunal fédéral, par réduction des chambres civiles. D'autre part, il est possible, poursuit le Tribunal fédéral, que le chiffre des recours de droit public revienne à des proportions moins extraordinaires et que, par conséquent, la section de droit public soit en état de collaborer à la tâche de la chambre de droit administratif mieux qu'elle ne saurait le faire aujourd'hui.

En conformité des suggestions du Tribunal fédéral, nous proposons, à l'art. 49, litt. a, du projet, d'augmenter de deux membres la composition du Tribunal fédéral, soit de la porter au chiffre de vingt-six juges. Cette même disposition entend autoriser l'Assemblée fédérale à élever, par un arrêté non assujéti au referendum, jusqu'à vingt-huit le nombre des juges. De cette façon, il sera loisible de procéder sans retard à l'élection de deux nouveaux membres, lorsque le chiffre de vingt-six se révélera insuffisant.

2. Le nouvel art. 16 O J admet la possibilité de créer deux chambres au sein de la section de droit public et de droit administratif. Un règlement du Tribunal fédéral fixera l'organisation de ces chambres. Le système actuel, dans lequel chaque section se compose de huit juges, est abrogé par les nouvelles dispositions d'organisation.

Il est créé de plus une chambre du contentieux des fonctionnaires (art. 2, 2^e al., et 33 du projet), composée de cinq juges. Le projet ne donne pas suite à l'idée émise par le Conseil d'Etat du canton de Zoug, selon laquelle la chambre du contentieux des fonctionnaires ne devrait se composer que de trois juges, choisis dans la section de droit public et de droit administratif en raison de la parenté qui existe entre les juridictions administrative et disciplinaire.

3. Les art. 17 et 19 O J parlent des présidents de sections et de chambres. Ils devront être révisés en raison tant de l'organisation de deux chambres au sein de la section de droit public et de droit administratif que de la création d'une chambre du contentieux des fonctionnaires.

Conformément à un vœu exprimé par le Tribunal fédéral, nous proposons à cette occasion de modifier aussi le premier alinéa de l'art. 19. La disposition d'après laquelle la section de droit public doit être présidée par le président ou le vice-président du Tribunal fédéral s'est révélée gênante. Il faut que la section de droit public puisse être présidée par un vice-président choisi par le tribunal. La revision proposée de l'art. 19, 1^{er} al., réalise dans sa première partie le postulat Müller accepté par le Conseil national le 20 décembre 1924, par lequel le Conseil fédéral est invité à examiner s'il ne conviendrait pas de modifier l'art. 19 O J en ce sens que le président ou le vice-président du Tribunal fédéral ne soit plus forcément attribué à la section de droit public.

4. L'art. 25 O J est complété par une disposition selon laquelle la présence de cinq juges suffit dans les causes de droit administratif et dans les cas de recours de droit public contre une décision cantonale pour violation de l'art. 4 de la constitution fédérale.

ad article 49, litt. b.

Nous répondons également à un vœu du Tribunal fédéral en proposant d'ajouter à l'article 87 O J un nouveau paragraphe d'après lequel on pourra former un recours de droit civil au Tribunal fédéral contre les violations de dispositions fédérales en matière de for, qui peuvent résulter de décisions cantonales du domaine civil (cfr. le début de

l'art. 87). Nous reconnaissons qu'il n'y a pas de rapport entre la présente loi et la modification de l'art. 87. Cependant, notre proposition se justifie matériellement. Les questions de for du droit fédéral qui donnent lieu à contestation devant les juridictions civiles doivent, de par leur nature même, être tranchées par le Tribunal fédéral fonctionnant comme cour de droit civil, plutôt que par le Tribunal fédéral fonctionnant comme cour de droit public.

A côté de l'art. 87, chiff. 3, O J, l'art. 189, 3^e al., O J subsiste pour toutes les autres questions de for.

ad article 49, litt. c.

Ce texte fixe à trente jours la durée du délai de recours à la cour administrative (art. 12), du délai de recours administratif (art. 26) et du délai de recours de droit public. Le Tribunal fédéral a motivé ainsi cette disposition: « Le délai de 60 jours du recours de droit public est sans aucun doute trop long pour le recours à la cour administrative. D'un autre côté, le délai doit être le même pour les deux recours. En cas de recours contre des décisions cantonales, il sera souvent difficile de distinguer les deux recours l'un de l'autre. Si les délais sont différents, une erreur du recourant sur le moyen qui devait être employé pourra avoir souvent de fâcheuses conséquences. Fréquemment aussi les deux recours seront intentés conjointement dans une même affaire et le recourant aura le désir légitime de les condenser dans *un seul* mémoire. Or, avec des délais différents, cela ne serait possible qu'en renonçant à exploiter le délai le plus long de l'un des recours. On ne peut abaisser au dessous de 30 jours le délai pour former le recours de droit public qui était jusqu'ici de 60 jours, mais 30 jours devraient suffire. Le sens de ce moyen, la nature des droits qu'il sert à protéger demandent qu'on lui impartisse un délai assez long. C'est donc ce délai qui sera adopté, en vue de l'uniformité, pour le recours à la cour administrative, recours qui, s'il était seul en jeu, pourrait se contenter d'un délai de 20 jours». — « Le délai de recours administratif doit être nécessairement le même que celui du recours de droit public et du recours à la cour administrative, car ce sont des moyens de droit parallèles, entre lesquels la frontière sera souvent incertaine et difficile à tracer. Et comme, pour les raisons indiquées ci-dessus, le délai de recours au Tribunal fédéral ne saurait être abaissé au-dessous de 30 jours, on adoptera, pour le recours au Conseil fédéral aussi, ce délai un peu long. L'unité de délai représente un avantage qui compense largement les inconvénients ». Nous sommes d'accord avec ces considérations.

On a demandé, de divers côtés, de prévoir des exceptions au délai de 30 jours. C'est ainsi que le bureau de la propriété intellectuelle a fait remarquer que des dépôts de marques pouvaient être faits de l'étranger directement, sans la constitution d'un mandataire suisse, et que les déclarants domiciliés à l'étranger, notamment de l'autre côté de l'Océan, se verraient hors d'état d'observer le délai de 30 jours. Au contraire, l'administration des douanes a fait valoir qu'elle aurait intérêt à ce que le délai pour intenter des recours contre des mesures conservatoires soit aussi court que possible. Nous n'avons pas tenu compte de ces desiderata, parce qu'il nous a paru plus important d'avoir un délai unique que d'avoir un délai plus ou moins long pour des affaires administratives spéciales.

ad article 49, litt. d.

L'article 186 OJ dispose que le juge d'instruction pourvoit à l'administration des preuves « offertes par les parties ». Le Tribunal fédéral nous a communiqué que l'obligation de s'en tenir aux offres de preuve des parties a quelquefois constitué une entrave en matière de recours de droit public. Il est même arrivé que le juge d'instruction recueille des preuves de son propre chef. C'est pourquoi il importe que l'art. 186 OJ donne désormais au juge le pouvoir d'« ordonner la procédure probatoire nécessaire pour élucider l'état des faits ».

ad article 49, litt. e.

Nous renvoyons à nos remarques à propos de l'art. 28 du projet.

ad article 49, litt. f.

Dans les affaires civiles et pénales, la question de compétence est en général si nettement tranchée que des doutes surgissent rarement au sujet de l'instance compétente. Il en est autrement dans le domaine du droit public et administratif. Ici, les limites des compétences sont souvent incertaines. On hésitera quelquefois à dire si tel recours doit être adressé au Conseil fédéral ou plutôt au Tribunal fédéral. Ces doutes peuvent exister d'entrée de cause, mais ils peuvent aussi naître après examen plus approfondi de la question. Jusqu'à présent, on admettait qu'un recours adressé par erreur à une instance incompétente et introduit postérieurement auprès de l'instance compétente, ne pouvait être pris en considération que s'il n'était pas tardif (Rec. arr. T. F. 19, p. 65; 28, I, p. 41, et arrêté du Conseil fédéral du 21 juin 1902, Feuille féd. 1902, IV, 59, et Salis II, n° 294). On raisonnait ainsi alors même qu'un échange de

vues au sens de l'art. 194, 1^{er} al., O J avait eu lieu entre le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral. Cette pratique peut être conforme au droit en vigueur. Elle n'en est pas moins inéquitable et dure. Dans la plupart des cas, l'erreur est excusable. C'est pourquoi nous voudrions introduire dans l'art. 194 O J un nouvel alinéa aux termes duquel les recours adressés à une autorité incompétente (Conseil fédéral ou Tribunal fédéral) seraient transmis d'office à l'autorité compétente et le délai de recours serait considéré comme observé dans les cas où le recours aurait été formé en temps utile devant l'instance incompétente.

ad article 49, litt. g.

L'art. 179 O J est remplacé par l'art. 18, litt. a, du projet

» 191	»	»	»	»	»	24	»	»
» 192	»	»	»	»	»	28 et 30	»	»
» 193	»	»	»	»	»	28, 2 ^e al.	»	»
» 196, 1 ^{er} et 2 ^{me} al.	»	»	»	»	»	27, 28 et 30	»	»

La disposition de l'art. 190 O J, qui renvoie aux articles 178, 182, 183, 1^{er} al., 184, 186 et 187, 1^{er} al., O J peut être abrogée. L'art. 26 du projet déclare applicable l'art. 178, ch. 3, O J dans les cas où le Conseil fédéral statue comme instance de recours. L'art. 178, ch. 1^{er}, O J ne se justifie pas pour le recours administratif et l'art. 178, ch. 2, O J est remplacé par l'art. 23 du projet. L'art. 178 n'entre pas en ligne de compte lorsque le Conseil fédéral statue seul ou comme première instance. L'art. 26 du projet rappelle l'art. 182, 1^{er} al., O J. Le 2^e al. de cette disposition n'a pratiquement pas de sens pour le recours administratif. L'art. 182 O J n'est pas applicable aux cas dans lesquels le Tribunal fédéral statue comme instance unique ou première instance, car il ne s'adapte qu'aux affaires jugées sur recours. — Le renvoi à l'art. 183, 1^{er} al., O J est remplacé par les art. 25 et 29, 1^{er} al., du projet. — Enfin, les art. 184, 186 et 187, 1^{er} al., O J sont déclarés applicables par les art. 26 et 29 du projet.

ad article 50.

Cette disposition met l'art. 23 de la loi du 26 mars 1914 sur l'organisation de l'administration fédérale en accord avec la situation créée par le projet.

Les affaires administratives qui doivent être liquidées par l'administration fédérale forment deux groupes. Ce sont les affaires de la compétence de l'administration des C. F. F., et celles qui sont du ressort des autres branches de l'administration fédérale.

I. Les affaires administratives des C. F. F. devraient, au fond, être comprises dans la loi sur l'organisation de l'administration fédérale. En fait, elles ne sont pas prévues dans cette loi. L'art. 23 ne les mentionne pas. L'art. 35 ne les cite que lorsqu'elles sont en corrélation avec les attributions de la division des chemins de fer. Puisque nous procédons à la révision d'une seule disposition de la loi, nous nous estimons tenus au cadre que celle-ci s'est donné. Nous ne parlons donc pas, dans l'art. 23 révisé, des affaires administratives des chemins de fer fédéraux.

II. Les affaires administratives des autres branches de l'administration fédérale peuvent être appelées aujourd'hui encore les « affaires du Conseil fédéral » (art. 103 const. féd.). Mais, après l'introduction de la juridiction administrative, cette dénomination ne s'applique plus qu'aux affaires qui ne peuvent pas être portées devant le Tribunal fédéral par un recours de droit administratif. Les affaires pour lesquelles existe ce recours ne concernent plus directement le Conseil fédéral.

Les affaires administratives dont l'administration fédérale doit connaître comprennent trois groupes :

1. *Les affaires déléguées ex lege.* Les affaires susceptibles de recours de droit administratif au Tribunal fédéral (article 3 du projet) sont, de par la loi, déléguées à des instances inférieures. Les instances auxquelles cette compétence est déléguée sont dénommées dans le projet « les instances subordonnées au Conseil fédéral ». Dans le doute, c'est le département intéressé qui est l'instance subordonnée. Mais le Conseil fédéral a la faculté de désigner par une ordonnance un autre service, subordonné au département, auquel l'affaire est déléguée. Cette réglementation a pour effet de soustraire au Tribunal fédéral, comme instance de recours, le contrôle de décisions émanant du Conseil fédéral.

Il incombe au projet de régler, par rapport aux autorités supérieures ou inférieures, la situation de l'organe auquel certaines compétences sont déléguées.

Tout d'abord, par rapport aux instances inférieures, le projet réserve le règlement de cette question à une ordonnance fédérale. Tant que rien n'est prévu par une ordonnance, on admet que l'instance à compétence déléguée statue en premier ressort. Mais l'ordonnance peut prescrire que des services qui dépendent de l'instance à compétence déléguée connaissent de certaines affaires avant que ladite instance soit elle-même appelée à statuer. Elle prescrit dans ce cas la voie à suivre.

Le statut de l'autorité à compétence déléguée par rapport aux instances qui sont au-dessus d'elle est le suivant: Lorsque la décision de l'instance subordonnée est attaquable par devant la cour administrative, l'instance administrative supérieure n'a pas le pouvoir de statuer. Il est donc exclu, p. ex., que le Conseil fédéral se prononce sur une affaire susceptible de recours à la cour administrative et combatte ensuite un tel recours en soutenant que les décisions du Conseil fédéral ne peuvent pas faire l'objet d'un recours à la cour administrative.

2. *Les affaires déléguées par ordonnance.* Les affaires administratives fédérales qui ne sont pas déléguées de par la loi peuvent être attribuées par ordonnance du Conseil fédéral à une instance subordonnée, c'est-à-dire à un département ou à tel service qui en dépend, pour décision indépendante. C'est ce qu'on entend par délégation au sens actuel du terme. A la place du Conseil fédéral statuant comme première instance ou comme instance unique, cette délégation crée une filière de plusieurs instances administratives et trace la voie hiérarchique qui conduit de l'instance subordonnée au Conseil fédéral. L'instance subordonnée statue et alors le recours est ouvert jusqu'au Conseil fédéral. Mais il arrive aussi que des questions ou contestations importantes, que l'on admet devoir être déferées au Conseil fédéral, ne sont pas résolues par l'instance subordonnée et vont directement au Conseil fédéral.

Le projet fixe ici aussi la position de l'instance subordonnée vis-à-vis des instances administratives supérieures et inférieures. En ce qui concerne les instances inférieures, la réglementation est la même que pour les affaires déléguées *ex lege*. Pour les instances supérieures, c'est le principe du 2^e al. de l'art. 103 de la constitution fédérale qui est applicable et la délégation n'est admise que « sous réserve du droit de recours. » Le recours jusqu'au Conseil fédéral contre une décision de l'instance subordonnée aura lieu, comme jusqu'ici, en suivant le cours ordinaire des instances (cfr. l'art. 21 du projet).

3. *Les affaires qui ne sont pas déléguées.* Lorsqu'une affaire administrative fédérale n'est déléguée ni *ex lege* ni par une ordonnance du Conseil fédéral, elle est tranchée par le Conseil fédéral en premier ou dernier ressort.

Remarquons enfin qu'il existe encore une autre délégation de compétence en vertu d'ordonnances du Conseil fédéral. Il s'agit des affaires du Conseil fédéral qui, liquidées par une autorité fédérale placée en dehors de l'administration fédérale et statuant comme instance unique, peuvent, par ordonnance du Conseil fédéral, être déléguées aux instances

subordonnées, aux fins que celles-ci se prononcent (cfr. l'art. 19 du projet). Il est inutile d'en dire davantage là-dessus.

ad article 51.

Le Tribunal fédéral dit (R. O. arr. T. F. 24, I, 84): « Il résulte ainsi de l'interprétation logique et de la genèse des « art. 80 et 81 LP que les décisions définitives d'autorités administratives fédérales doivent être assimilées aux jugements exécutoires ». (Cfr. aussi R. O. arr. T. F. 47, I, 192 et suiv., ainsi que Jæger, Commentaire de la loi de poursuite, I, note 4 ad art. 81). L'art. 51 de notre projet de loi pose à nouveau le principe que cet arrêt de 1898 déduit des art. 80 et 81 LP et de leur genèse. Il prévoit que les décisions passées en force de chose jugée des instances administratives fédérales visant le paiement d'une somme d'argent ou le dépôt de sûretés sont assimilées à des jugements exécutoires.

Nous nous sommes demandés s'il ne conviendrait pas d'adopter le même principe pour les décisions prises dans ces mêmes matières par des autorités cantonales en application du droit fédéral. Mais nous avons résolu négativement cette question. D'une part, il existe des lois fédérales spéciales qui assimilent à des jugements non seulement des décisions d'autorités fédérales, mais aussi des décisions d'autorités cantonales (cfr. les art. 113, 2^e al., et 114, 1^{er} al., de l'arrêté fédéral du 28 septembre 1920 concernant le nouvel impôt de guerre extraordinaire). D'autre part, le concordat intercantonal du 23 août 1912 concernant la garantie réciproque pour l'exécution légale des prestations dérivant du droit public, auquel 24 cantons ont adhéré, a comblé les lacunes les plus regrettables dans le domaine auquel il s'applique. Enfin, il appartient aux cantons d'insérer dans leur législation les dispositions nécessaires.

ad article 52.

Lors de l'institution des droits de timbre fédéraux, on chercha, à défaut d'un tribunal administratif, à obtenir l'indépendance de la justice fiscale de la manière suivante: Tout d'abord le département fédéral des finances devait décider comme première instance de recours non pas de lui-même, mais seulement après audition d'un collège d'experts, la commission fédérale du timbre, et ensuite les décisions de l'administration fédérale des contributions devaient pouvoir non seulement être attaquées par voie de recours, mais en provoquant l'ouverture de la procédure pénale, être soumises aussi à l'examen du juge pénal. Cette réglementation ne se justifie plus par suite de la création de la juridiction administrative fédérale.

Etant donné que les contestations en matière de timbre fédéral ont principalement pour objet de pures questions juridiques, il est indiqué de prévoir pour l'avenir une instance unique de recours, le Tribunal fédéral (et en matière de remises et de sursis, le Conseil fédéral, vu qu'il s'agit ici de questions d'appréciation; voir ad art. 5 ci-dessus). Par cette élimination du département des finances comme instance de recours, les tâches confiées jusqu'ici à la commission fédérale du timbre tombent également. En outre, il ne peut être question de transformer la commission du timbre en une autorité de recours prenant des décisions, puisqu'il n'est plus à prévoir qu'une seule instance de recours. De même, la commission du timbre ne peut pas être transformée en un collège d'experts à la disposition de l'administration fédérale des contributions, attendu que les décisions administratives ne peuvent pas souffrir de retard provoqué par l'obligation de demander régulièrement le préavis de la commission. La commission du timbre a rendu de précieux services depuis l'entrée en vigueur des lois relatives à l'impôt du timbre et à l'impôt sur coupons. Maintenant que les impôts de timbre se sont acclimatés et que les recours sont devenus plus rares, on peut renoncer sans inconvénient à la commission du timbre, dès que l'indépendance de la justice fiscale est sauvegardée grâce à la possibilité de recourir à la cour administrative. La jurisprudence élaborée par la commission fédérale du timbre avec toute la compétence qui la caractérise, produira ses effets également à l'avenir et sous plus d'un rapport pourra être consultée utilement par la cour administrative.

Il n'y a pas lieu de conserver le juge pénal comme organe de la justice fiscale. L'uniformité dans l'application de la loi demande plutôt que la connaissance du juge pénal soit limitée à la question pénale et non plus qu'elle puisse avoir pour objet la question de l'obligation d'acquitter le droit quant à son existence et à son étendue.

Les innovations nécessaires peuvent être réalisées en modifiant quelques dispositions seulement de la loi fédérale du 4 octobre 1917 sur les droits de timbre. Elles produisent implicitement leurs effets aussi pour l'impôt sur coupons (voir art. 2 et 15 de la loi fédérale du 25 juin 1921 concernant le droit de timbre sur les coupons, dans lesquels les articles 8 et 61 à 63 de la loi sur le timbre sont entre autres déclarés applicables). En particulier, on doit remarquer ce qui suit relativement aux dispositions proposées:

1. *ad art. 8 de la loi sur le timbre.* Les droits de timbre fédéraux ont le caractère d'impôts perçus en vertu d'un tarif. Leurs signes distinctifs résident en ceci que le droit échoit

sans le fait de l'administration chargée de sa perception et doit être acquitté spontanément par le débiteur. Une véritable procédure de fixation de l'assiette de l'impôt n'a pas lieu; l'obligation fiscale n'est pas établie par une décision de taxation. Toutefois, la perception des droits de timbre exige que l'administration prenne de nombreuses décisions. La surveillance du recouvrement de l'impôt et l'examen des bases de perception (livres commerciaux, registres, etc.) donnent lieu à diverses décisions de rectification à prendre d'office. En outre, l'administration des contributions doit souvent se prononcer, ensuite de requêtes, sur la question de l'imposition de documents ou d'opérations déterminés et sur des demandes de remboursement et de remplacement, ainsi que sur des demandes tendant à faire constater l'exemption du droit. Enfin, les besoins du trafic exigent que dans les questions du timbre la décision de l'administration des contributions puisse être demandée en vue de constater d'avance et d'une façon définitive l'existence et l'étendue d'obligations fiscales futures (cfr. ci-dessus ad art. 5).

Le débiteur du droit peut cependant aussi s'informer de ses obligations en demandant non pas une véritable décision, mais un renseignement officiel de l'administration des contributions. Ce renseignement ne produit pas les effets juridiques propres aux décisions. Il ne constitue pas un titre exécutoire et n'est pas irrévocable, mais protège des suites pénales le débiteur du droit qui agit d'après lui. C'est pourquoi une déclaration faite, ensuite de demande du débiteur du droit, par l'administration des contributions sur des questions relatives à l'impôt du timbre, ne peut être considérée comme décision que si une décision expresse et non pas un simple renseignement a été demandé. Les besoins de certitude qui existent au même titre pour tous les intéressés exigent une séparation claire entre renseignement et décision aussi en ce qui concerne la forme donnée à la déclaration officielle; pour cette raison, il est prescrit que la décision doit pouvoir être reconnue comme telle d'après sa forme et d'après la façon dont elle est notifiée.

2. *ad art. 62, 62^{bis} et 63.* La loi fédérale du 30 juin 1849 sur le mode de procéder à la poursuite des contraventions aux lois fiscales et de police de la Confédération doit servir, comme jusqu'à présent, de base pour la procédure à suivre en matière de timbre. Les modifications prévues sont réclamées en partie par l'introduction de la juridiction administrative; c'est le cas pour la limitation de la connaissance du juge pénal à la question pénale (voir ci-dessus), le droit étant reconnu de recourir à la cour administrative contre la préten-

tion fiscale contenue dans la décision pénale de l'administration (art. 63). D'un autre côté, on doit obtenir en même temps une adaptation de la réglementation actuelle aux principes modernes de la procédure de notification du prononcé pénal administratif, ainsi que cela a déjà eu lieu dans d'autres domaines (p. ex. alcool et douanes). Sous ce rapport, on doit attirer spécialement l'attention sur une innovation, qui se recommande tout spécialement pour les affaires pénales de minime importance, usuelles en matière de timbre: D'après la réglementation actuelle, la décision pénale administrative n'acquiert force de chose jugée qu'après que l'intéressé s'est expressément soumis à cette décision. Si aucune déclaration de soumission n'est faite, plainte doit être portée au tribunal pénal compétent. Toutefois, dans très peu de cas, le motif de la non-soumission est que le contrevenant désire une décision judiciaire; la cause de cette non-soumission est, au contraire, le plus souvent l'indifférence des intéressés. C'est pourquoi dans le projet (art. 62^{bis}) la soumission est présumée et l'on impose au contrevenant, au cas où il demande une décision judiciaire, d'infirmer cette présomption par une déclaration expresse, c'est-à-dire par l'opposition. Si aucune opposition n'est formée, la décision pénale acquiert, sous réserve du recours de droit administratif sur la question de l'obligation d'acquitter le droit (art. 63), force de chose jugée. Cette réglementation garantira une simplification importante et l'accélération de la procédure; elle diminuera notamment dans une forte mesure le nombre des cas dans lesquels le juge pénal devra être appelé à se prononcer et aura donc aussi pour conséquence de décharger plus ou moins les autorités cantonales, sans porter préjudice à aucun intérêt.

ad article 53.

1. Le 1^{er} al. de l'art. 53 dispose d'une façon générale que sont abrogées toutes les dispositions contraires à la loi et à l'arrêté énumératif. Sont mises hors vigueur entre autres les dispositions de la législation actuelle qui désignent d'autres autorités comme instances de recours dans des causes à l'égard desquelles la loi nouvelle elle-même ou l'arrêté énumératif déclarent recevable le recours de droit administratif au Tribunal fédéral. Celui-ci remplacera les instances de recours qui ont fonctionné jusqu'à maintenant. De même, la délégation de par la loi à des instances subordonnées, prévue à l'art. 50, a pour conséquence que là où la législation jusqu'ici en vigueur déclare compétent le Conseil fédéral et où il s'agit cependant d'une décision qui, d'après l'organisation nouvelle, peut être attaquée par la voie du recours de droit administratif au Tribunal fédéral, c'est l'instance subordonnée

qui sera appelée à statuer en lieu et place du Conseil fédéral (avant-dernier alinéa de l'art. 50). En outre, ceci à titre d'exemple, l'art. 16 de la loi sur la taxe d'exemption du service militaire et l'art. 21, 2^e al., dernière phrase, de la loi sur les épizooties sont remplacés par l'art. 18, litt. b, du projet.

La disposition du projet sur les délais de recours modifie une série de dispositions légales, par ex. l'art. 45 de la loi sur la police des forêts, l'art. 11, 2^e al., de la loi sur les forces hydrauliques, l'art. 28 de la loi sur les brevets et l'art. 15 du règlement d'exécution concernant la loi sur les marques de fabrique, etc.

2. L'art. 53, 2^e al., litt. a, constate expressément l'abrogation des dispositions de l'arrêté fédéral du 28 septembre 1920 concernant un nouvel impôt de guerre extraordinaire relatives à l'organisation, à la compétence et à la procédure de la commission fédérale de recours. Cette commission est par là supprimée. Conformément à la disposition transitoire du 1^{er} al. de l'art. 55, elle n'aura plus à statuer que sur les recours contre les décisions prises avant l'entrée en vigueur de la loi. Toutes les décisions intervenues après cette entrée en vigueur seront en revanche susceptibles du recours de droit administratif au Tribunal fédéral.

La commission des remises d'impôt (art. 133 de l'arrêté fédéral précité) subsiste. L'un de ses membres était jusqu'ici désigné par la commission fédérale de recours. Il le sera dorénavant par la cour administrative, c'est-à-dire par la section de droit public et de droit administratif ou, si un règlement du Tribunal fédéral le prescrit, par la chambre de droit administratif.

3. Etant donné que selon l'art. 17, 1^{er} al., du projet, toutes les demandes litigieuses d'ordre pécuniaire découlant des rapports de service de fonctionnaires fédéraux — y compris les litiges fondés sur les statuts de la caisse d'assurance des fonctionnaires, employés et ouvriers fédéraux, ainsi que de la caisse de pensions et de secours des chemins de fer fédéraux — seront désormais jugées par le Tribunal fédéral statuant comme cour administrative d'instance unique (cfr. notre remarque 2 ad art. 17), il faut considérer comme abrogées les dispositions qui déclarent le Tribunal fédéral des assurances compétent pour connaître des contestations relatives aux prestations de ces caisses aux ayants droit. Les prescriptions régissant actuellement les deux caisses distinguent entre les contestations administratives d'une part et les litiges (à juger par le Tribunal fédéral des assurances) concernant les prestations de la caisse au profit des ayants

droit d'autre part. Cette distinction crée des difficultés, parce que les demandes de prestations des caisses sont en corrélation avec des questions préliminaires qui peuvent aussi faire l'objet de contestations administratives (cfr. p. 193/194 de notre message du 18 juillet 1924 sur le statut des fonctionnaires fédéraux). Elle peut disparaître, attendu que désormais le Tribunal fédéral jugera toutes les réclamations litigieuses d'ordre pécuniaire dérivant des statuts des deux caisses (art. 17, 1^{er} al., du projet). A teneur de l'art. 194, 2^e al., O J et de l'art. 20, 2^e al., du projet, le Tribunal fédéral sera appelé à liquider les questions préliminaires (p. ex. la question de savoir si la non-réélection ou le licenciement du demandeur sont intervenus sans sa faute; cfr. art. 19, ch. I, litt. a, et ch. II, litt. b, des statuts des deux caisses). Il y a une exception à cette règle en ce sens que la décision sur l'existence de l'invalidité est du ressort de l'autorité qui a procédé à la nomination (art. 4, 1^{er} al., de la loi du 30 septembre 1919 sur la caisse d'assurance et art. 25, 1^{er} al., des statuts). Comme cette disposition doit être maintenue, la question d'existence de l'invalidité est soustraite à la compétence du Tribunal fédéral, même si elle est soulevée à titre de question préliminaire dans un litige sur réclamation pécuniaire. La disposition sous litt. b de l'art. 53 du projet constate donc expressément que le Tribunal fédéral est lié, quant à l'existence de l'invalidité, par la décision qu'a prise sur ce point l'autorité qui a procédé à la nomination. Nous ajoutons qu'en raison des art. 17, 1^{er} al., 20 et 53, litt. b, du projet qui fait l'objet du présent message, les art. 60 et 61 du projet de loi sur le statut des fonctionnaires fédéraux peuvent être supprimées. Ce projet du 18 juillet 1924 est au surplus susceptible d'être modifié à son art. 58 par la réglementation nouvelle.

ad article 54.

L'arrêté énumératif entrera en vigueur en même temps que la loi.

ad article 55.

Le 1^{er} al. dispose que seules les décisions prises dès l'entrée en vigueur de la loi nouvelle seront susceptibles de recours de droit administratif au Tribunal fédéral. Ce sont encore les instances de recours jusqu'ici en fonctions qui auront à connaître des recours contre les décisions prises avant l'entrée en vigueur de la loi par l'autorité contre laquelle, selon le régime nouveau, le recours de droit administratif au Tribunal fédéral devrait être dirigé. Les décisions prises par l'administration fédérale des contributions en ma-

tière des droits de timbre, p. ex., avant l'entrée en vigueur de la loi, pourront encore être déferées au département des finances et au Conseil fédéral. De même, les décisions en matière de taxe d'exemption du service militaire rendues par la dernière instance cantonale avant ladite date seront susceptibles de recours au Conseil fédéral.

Le deuxième alinéa est une disposition transitoire relative à l'abréviation du délai de recours de l'art. 178, ch. 3, OJ (cfr. l'art. 49, litt. c, du projet).

* * *

Nous vous recommandons d'accepter le projet de loi ci-joint et vous prions d'agréer, monsieur le président et messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Berne, le 27 mars 1925.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération,

MUSY.

Le chancelier de la Confédération,

KAESLIN.

(Projet.)

LOI FÉDÉRALE

sur

la juridiction administrative et disciplinaire fédérale.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE
DE LA
CONFÉDÉRATION SUISSE,

en exécution de l'art. 114^{bis} de la constitution fédérale;
modifiant et complétant la loi fédérale du 22 mars 1893
sur l'organisation judiciaire fédérale (modifiée par les lois
fédérales des 28 juin 1895, 24 juin 1904, 6 octobre 1911, 24 juin
1919, 25 juin 1921 et 1^{er} juillet 1922);

vu le message du Conseil fédéral du 27 mars 1925,

décète:

CHAPITRE PREMIER.**Juridiction administrative.****I. Juridiction administrative du Tribunal fédéral.****1. Dispositions générales.****Article premier.**

La juridiction administrative fédérale est exercée, en tant qu'elle appartient au Tribunal fédéral, par sa section de droit public et de droit administratif.

Art. 2.

¹ Le Tribunal fédéral peut, par voie de règlement, attribuer à ses sections civiles des causes de droit administratif touchant au domaine du droit civil.

² Il peut attribuer de la même façon à sa chambre du contentieux des fonctionnaires certaines causes de droit administratif qui concernent les rapports de service de fonctionnaires fédéraux.

2. Du Tribunal fédéral comme instance de recours.

Art. 3.

Le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est recevable:

- a. contre les décisions en matière de redevances du droit fédéral;
- b. contre les décisions de l'administration fédérale en matière de cautionnements de droit public;
- c. contre les décisions désignées de façon générique par un arrêté de l'Assemblée fédérale.

Art. 4.

Rentrent en particulier dans la catégorie des décisions en matière de redevances du droit fédéral qui peuvent être déferées au Tribunal fédéral par la voie du recours de droit administratif:

- a. les décisions concernant la taxe d'exemption du service militaire;
- b. les décisions concernant le nouvel impôt de guerre extraordinaire, y compris les demandes de sûretés et les décisions en matière d'impôts supplémentaires et d'amendes fiscales, selon l'arrêté fédéral sur le nouvel impôt de guerre extraordinaire;
- c. les décisions concernant les droits de timbre;
- d. les décisions concernant les droits de timbre sur les coupons;
- e. les décisions concernant les émoluments de concession des entreprises de transport;
- f. les décisions concernant les taxes postales, télégraphiques et téléphoniques.

Art. 5.

Sont susceptibles de recours de droit administratif au Tribunal fédéral tant les décisions concernant le paiement ou la restitution de redevances de droit fédéral que celles qui visent le principe de l'obligation ou de l'exemption de payer les redevances.

Art. 6.

Rentrent en particulier dans la catégorie des décisions en matière de cautionnements de droit public qui peuvent être déferées au Tribunal fédéral par la voie du recours de droit administratif:

- a. les décisions concernant les cautionnements des sociétés d'assurance;
- b. les décisions concernant les cautionnements des agences d'émigration;
- c. les décisions concernant les sûretés prévues par la loi fédérale du 30 juin 1849 sur le mode de procéder à la poursuite des contraventions aux lois fiscales et de police de la Confédération (art. 2).

Art. 7.

Sont susceptibles de recours de droit administratif au Tribunal fédéral tant les décisions concernant la fourniture d'un cautionnement que celles qui en visent la restitution.

Art. 8.

Le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est irrecevable:

- a. contre les décisions cantonales à l'égard desquelles une loi fédérale exclut le recours à l'autorité fédérale;
- b. contre les décisions en matière de tarif douanier qui peuvent être déférées à la commission fédérale des recours de douane;
- c. contre les décisions prises sur réclamation concernant les tarifs, les taxes, les émoluments et les transports des chemins de fer fédéraux.

Art. 9.

Sont seules susceptibles de recours de droit administratif au Tribunal fédéral:

- a. les décisions prises par des départements du Conseil fédéral ou d'autres services fédéraux dans les causes administratives qu'ils sont autorisés à liquider eux-mêmes;
- b. les décisions de la direction générale des chemins de fer fédéraux, ainsi que celles des directions d'arrondissement qui ne pourraient pas être déférées à la direction générale;
- c. les décisions de la dernière instance cantonale.

Art. 10.

¹Le recours de droit administratif au Tribunal fédéral appartient à celui qui est intéressé comme partie dans la décision attaquée ou dont les droits sont lésés par cette décision.

² Le Conseil fédéral peut lui-même former recours contre les décisions de la dernière instance cantonale. Il est autorisé à ordonner que ces décisions lui soient communiquées par les cantons immédiatement et sans frais.

Art. 11.

¹ Le recourant peut faire valoir uniquement, à l'appui de ses conclusions, que la décision attaquée repose sur une violation du droit fédéral.

² En matière d'impôt de guerre et de taxe d'exemption du service militaire, toutefois, le recourant peut alléguer au surplus que la prestation fiscale imposée au contribuable par la décision attaquée a été calculée de façon manifestement inexacte.

³ Les décisions en matière de frais de recours ne peuvent être déferées au Tribunal fédéral par la voie du recours de droit administratif que conjointement avec la cause principale.

Art. 12.

Le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est traité en la procédure prescrite pour le recours de droit public. Sont en particulier applicables les dispositions contenues dans les art. 178, chiffre 3, 183 à 185, 187, 188, 194, 195 et 221 de la loi fédérale du 22 mars 1893/25 juin 1921 sur l'organisation judiciaire fédérale, modifiés partiellement par l'art. 49 de la présente loi. Demeurent réservées les dérogations prévues aux art. 13 et 14 ci-dessous.

Art. 13.

¹ Appelée à répondre au recours conformément à l'art. 184 de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale, l'autorité qui a rendu la décision attaquée peut aussi être invitée à se prononcer sur les faits, en particulier sur les faits nouveaux éventuellement allégués par les parties, à procéder à l'administration de nouvelles preuves et éventuellement à constater et à apprécier à nouveau l'état des faits.

² Si l'affaire ne paraît pas au tribunal suffisamment élucidée au moment du jugement, elle peut, avant le prononcé du jugement définitif, être renvoyée à l'autorité qui a déjà statué, pour complément d'information et nouvelle appréciation de l'état des faits. Cette décision de renvoi peut comporter aussi des instructions en droit.

³ Le Tribunal fédéral doit admettre comme constants les faits tels que l'autorité qui avait déjà statué les a constatés sur la base de l'information complétée en vertu de la décision de renvoi.

Art. 14.

¹ Le recours de droit administratif au Tribunal fédéral contre une décision cantonale est déposé en trois exemplaires.

² Si ce recours ne paraît pas de prime abord irrecevable ou mal fondé, il est communiqué au Conseil fédéral pour réponse.

³ L'arrêt est dans tous les cas communiqué in-extenso au Conseil fédéral.

Art. 15.

Le recours de droit administratif au Tribunal fédéral n'a pas d'effet suspensif, à moins que cet effet ne lui soit attribué par ordonnance provisionnelle du président de la section ou chambre du Tribunal fédéral compétente ou par une loi fédérale spéciale ou un arrêté fédéral spécial.

Art. 16.

¹ Dans son arrêt, le Tribunal fédéral est lié par les conclusions des parties, mais non par les moyens qu'elles font valoir.

² Lorsque le Tribunal fédéral annule la décision attaquée, il peut ou statuer lui-même sur le fond ou renvoyer l'affaire, pour nouvelle décision, à l'instance qui a déjà statué.

3. Du Tribunal fédéral comme instance unique.

Art. 17.

¹ Le Tribunal fédéral connaît comme cour administrative statuant en instance unique des demandes litigieuses d'ordre pécuniaire dérivant de la législation fédérale et formées, en vertu du droit public, par la Confédération ou contre elle (p. ex. contestations découlant des rapports de service de fonctionnaires fédéraux, y compris les litiges relatifs à des prestations d'une caisse d'assurance de la Confédération aux ayants droit, responsabilité à raison d'accidents survenus au cours d'exercices militaires, contestations entre la Confédération et les cantons sur la répartition du produit de redevances).

² Sont réservées les causes qui, à teneur de l'article 3 de la présente loi, doivent être jugées par le Tribunal fédéral comme instance de recours, ainsi que toutes les décisions relatives aux frais de recours.

³ Sont également réservées les attributions de l'Assemblée fédérale et des instances fédérales indépendantes de l'administration fédérale qui statuent en dernier ressort.

⁴La cour administrative n'est pas compétente pour statuer sur les réclamations concernant les tarifs, les taxes, les émoluments et les transports des chemins de fer fédéraux.

⁵Sont de même hors de la compétence de la cour administrative toutes les réclamations de droit public visant des subventions ou des libéralités de la Confédération sous une forme quelconque.

Art. 18.

Le Tribunal fédéral connaît en outre comme cour administrative statuant en instance unique:

a. des contestations relatives à l'exemption ou à la réduction de redevances cantonales, en vertu du droit fédéral;

b. des contestations entre cantons relatives à la taxe d'exemption du service militaire, à l'impôt de guerre et au remboursement d'indemnités allouées pour dommages causés par les maladies contagieuses du bétail;

c. des contestations prévues à l'article 50, chiffres 1^{er} à 4, 8, 9, 14 et 15 de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire fédérale;

d. des contestations prévues à l'article 52 de la loi précitée, en tant qu'elles sont de nature essentiellement administrative;

e. des autres contestations de droit administratif que des lois fédérales spéciales placent dans sa compétence exclusive.

Art. 19.

Le Conseil fédéral peut disposer par voie d'ordonnance qu'une action dirigée contre la Confédération n'est susceptible d'être ouverte devant le Tribunal fédéral que si une instance administrative déterminée s'est préalablement prononcée sur la réclamation.

Art. 20.

¹Le Tribunal fédéral statuant comme cour administrative est lié par les conclusions des parties, mais non par les moyens qu'elles font valoir.

²Sont au surplus applicables à la procédure les dispositions relatives au recours de droit public contenues dans les articles 183 à 188, 194, 2^e alinéa, 195 et 221 de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire fédérale, modifiés partiellement par l'article 49 de la présente loi.

II. Juridiction administrative du Conseil fédéral.

1. Du Conseil fédéral comme instance de recours.

Art. 21.

Le recours de droit administratif au Conseil fédéral (recours administratif) est recevable après avoir suivi le cours ordinaire des instances:

a. contre les décisions prises par les départements du Conseil fédéral ou d'autres organes de l'administration fédérale dans les causes administratives qu'ils sont autorisés à liquider eux-mêmes;

b. contre les décisions de la direction générale des chemins de fer fédéraux, lorsque le recours au Conseil fédéral est expressément prévu;

c. contre les décisions d'instances fédérales indépendantes de l'administration fédérale qui ne statuent pas en dernier ressort;

d. contre les décisions prises par la dernière instance cantonale dans les cas prévus à l'article 189, 1^{er}, 2^e et 4^e alinéas, de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire fédérale.

Art. 22.

Le recours administratif est toutefois irrecevable:

a. lorsque le Tribunal fédéral ou le Tribunal fédéral des assurances est compétent;

b. dans les causes qui doivent être jugées en dernier ressort par une autre instance fédérale indépendante de l'administration fédérale;

c. contre les décisions cantonales à l'égard desquelles le droit fédéral exclut le recours à une autorité fédérale;

d. contre les décisions prises par le département militaire fédéral en sa qualité d'autorité disciplinaire militaire.

Art. 23.

¹ L'intéressé peut faire valoir, à l'appui de son recours administratif, que la décision attaquée repose sur une violation du droit fédéral ou sur des constatations de fait inexactes ou incomplètes.

² Peuvent également être attaquées les décisions d'organes de l'administration fédérale qui ne sont pas justifiées en fait.

Art. 24.

Le recours n'a pas d'effet suspensif, à moins que cet effet ne lui soit attribué par ordonnance provisionnelle du Conseil fédéral.

Art. 25.

¹Le département fédéral de justice et police instruit l'affaire introduite par le recours. Si le recours est dirigé contre une décision de ce département, le président de la Confédération charge un autre département de procéder à l'instruction.

²Le département chargé de l'instruction présente des propositions au Conseil fédéral.

Art. 26.

¹Sont applicables à la procédure du recours administratif les dispositions relatives au recours de droit public contenues dans les articles 178, chiffre 3, 182, 1^{er} alinéa, 184, 186, 187, 1^{er} alinéa, et 194 de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire fédérale, modifiés partiellement par l'article 49 de la présente loi.

²Le Conseil fédéral peut édicter par voie d'ordonnance des dispositions complémentaires sur la procédure.

³L'article 221 de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire fédérale est applicable à la décision à prendre sur les frais de recours, en tant qu'une ordonnance du Conseil fédéral n'en dispose pas autrement.

Art. 27.

Sitôt rendues, les décisions du Conseil fédéral passent en force de chose jugée et sont exécutoires.

Art. 28.

¹La décision rendue sur recours par le Conseil fédéral peut être déférée à l'Assemblée fédérale dans le délai de 30 jours dès sa communication:

a. dans les cas prévus à l'article 189, 1^{er} et 4^e alinéas, de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire fédérale;

b. lorsqu'une loi fédérale spéciale prévoit ce recours.

²Lorsque sa décision est ainsi déférée à l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral peut en suspendre l'exécution par ordonnance provisionnelle.

2. Du Conseil fédéral comme instance unique ou première instance.

Art. 29.

¹ Les contestations administratives sur lesquelles, en vertu de la législation fédérale, le Conseil fédéral doit statuer comme instance unique ou en première instance, sont instruites par le département qui est matériellement compétent. La décision émane du Conseil fédéral comme autorité.

² Sont applicables à la procédure les dispositions relatives au recours de droit public contenues dans les articles 184, 186, 187, 1^{er} alinéa, et 194, 2^e alinéa, de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire fédérale, modifiés partiellement par l'article 49 de la présente loi.

³ Le Conseil fédéral peut édicter par voie d'ordonnance des dispositions complémentaires de procédure.

⁴ L'art. 221 de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire fédérale est applicable à la décision à prendre sur les frais, en tant qu'une ordonnance du Conseil fédéral n'en dispose pas autrement.

Art. 30.

¹ Sitôt rendue, la décision prise par le Conseil fédéral comme instance unique ou en première instance passe en force de chose jugée et devient exécutoire.

² Lorsque le Conseil fédéral a statué en première instance, sa décision peut être attaquée par voie de recours dans le délai de 30 jours dès sa communication. Lorsque sa décision est ainsi attaquée, le Conseil fédéral peut en suspendre l'exécution par ordonnance provisionnelle.

III. Juridiction administrative de la commission des recours de douane.

Art. 31.

La commission des recours de douane statue définitivement sur les recours en matière de tarif formés contre les décisions de la direction générale des douanes. Elle est tenue d'appliquer à cet égard les décisions d'assimilation prises par le Conseil fédéral et publiées.

Art. 32.

La législation douanière règle l'organisation de la commission des recours et la procédure à suivre devant celle-ci.

CHAPITRE II.

Juridiction disciplinaire.

I. Juridiction disciplinaire du Tribunal fédéral.

Art. 33.

La juridiction disciplinaire fédérale est exercée, en tant qu'elle appartient au Tribunal fédéral, par sa chambre du contentieux des fonctionnaires statuant comme instance de recours.

Art. 34.

¹ Le recours à la chambre du contentieux des fonctionnaires est recevable contre la décision portant qu'un fonctionnaire fédéral est révoqué, pour violation de ses devoirs de service, pendant la période pour laquelle il a été nommé. Il peut être formé aussi par un fonctionnaire fédéral mis en fonctions provisoires, lorsque ce fonctionnaire est révoqué, pour violation de ses devoirs de service, avant l'expiration de la période pour laquelle il était nommé lors de sa mise en fonctions provisoires.

² Les fonctionnaires du Tribunal fédéral n'ont pas ce droit de recours.

Art. 35.

Le recours doit être remis par écrit à la chambre du contentieux des fonctionnaires dans le délai de dix jours à partir du moment où la décision attaquée a été notifiée à l'intéressé. Il doit exposer et motiver les conclusions du recourant et indiquer ses moyens de preuve.

Art. 36.

Le recours n'a pas d'effet suspensif.

Art. 37.

¹ Le juge délégué pour l'instruction de la cause communique le recours à l'administration fédérale et lui impartit un délai pour répondre et indiquer ses moyens de preuve.

² La réponse de l'administration fédérale est communiquée au recourant.

³ Le juge ordonne la procédure probatoire nécessaire pour élucider les faits. Il peut ou procéder lui-même aux enquêtes ou en charger les autorités compétentes de la Confédération ou du canton.

⁴ Le recourant est invité à assister à la procédure probatoire, avis lui étant donné qu'il sera procédé par défaut en cas d'absence non justifiée.

Art. 38.

L'administration fédérale, le recourant et son conseil peuvent, avant l'audience de jugement, prendre connaissance du dossier.

Art. 39.

¹ Le recourant est cité à comparaître à l'audience de jugement, avis lui étant donné qu'il sera procédé par défaut en cas d'absence non justifiée.

² La parole est accordée, à l'audience de jugement, au délégué de l'administration fédérale, au recourant et à son conseil.

³ La chambre du contentieux des fonctionnaires délibère à huis-clos.

Art. 40.

Lorsque la chambre du contentieux des fonctionnaires juge la révocation injustifiée, elle fixe le montant de l'indemnité qui doit être allouée.

Art. 41.

Sont applicables à la revision des arrêts rendus, en matière disciplinaire, par la chambre du contentieux des fonctionnaires, les articles 95 à 98 de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire fédérale.

Art. 42.

¹ Si la chambre du contentieux des fonctionnaires n'admet pas que la décision attaquée soit justifiée, elle peut allouer au recourant une indemnité pour les frais de procès.

² Lorsque le recours est retiré ou que la décision attaquée est reconnue justifiée, les frais prévus à l'article 214 de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire fédérale sont mis totalement ou partiellement à la charge du recourant.

³ Pour le surplus, les frais de la procédure sont supportés par la caisse du tribunal.

II. Juridiction disciplinaire au sein de l'administration fédérale.**Art. 43.**

La législation fédérale sur les rapports de service des fonctionnaires fédéraux règle la compétence et la procédure à suivre en matière disciplinaire au sein de l'administration.

Art. 44.

¹ Le Conseil fédéral est autorisé à prescrire par voie d'ordonnance que des commissions disciplinaires seront appelées à donner leur avis sur des affaires disciplinaires de l'administration fédérale.

² L'organisation et la compétence des commissions disciplinaires, ainsi que la procédure à suivre devant elles, seront réglées par ordonnance du Conseil fédéral.

CHAPITRE III.

Dispositions finales et transitoires.

Art. 45.

Les prononcés sont considérés comme des décisions au sens de la présente loi.

Art. 46.

La régie fédérale des alcools est un service de l'administration fédérale au sens de la présente loi.

Art. 47.

¹ Le Conseil fédéral est autorisé à instituer, jusqu'à l'adoption d'un nouveau règlement d'administration pour l'armée suisse, des instances fédérales indépendantes de l'administration fédérale qui statueront en dernier ressort sur les demandes formées, en vertu de l'organisation militaire, par la Confédération ou contre elle.

² Sont cependant exceptées les réclamations résultant de la mort ou des lésions corporelles de civils à la suite d'exercices militaires.

Art. 48.

A moins que l'arrêté d'approbation de l'Assemblée fédérale n'en dispose autrement, le Tribunal fédéral statue, selon la procédure prévue pour le recours de droit administratif, sur les différends administratifs cantonaux dont la cour administrative fédérale doit connaître en vertu de l'article 114^{bis}, 4^e alinéa, de la constitution fédérale.

Art. 49.

Les art. 1^{er}, 16, 17, 19, 25, 87, 178, 186, 189 et 194 de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire fédérale sont modifiés comme suit:

a. Les articles 1^{er}, 16, 17, 19 et 25 auront la teneur que voici:

Article premier. Le Tribunal fédéral se compose de 26 membres et de 9 suppléants. Si les affaires l'exigent, l'Assemblée fédérale peut, par un arrêté, élever jusqu'à 28 le nombre des membres.

Les membres et les suppléants sont nommés par l'Assemblée fédérale, qui aura égard à ce que les trois langues nationales soient représentées.

Art. 16. Le Tribunal fédéral se constitue, à partir du 1^{er} janvier, pour une période de deux ans, en trois sections, dont la première connaît essentiellement des causes de droit public et de droit administratif, tandis qu'aux deux autres sont attribuées principalement les causes civiles. La section de droit public et de droit administratif peut être formée de deux chambres, l'une connaissant principalement des causes de droit public et l'autre essentiellement des causes de droit administratif. Le Tribunal fédéral règle l'organisation de ces sections et chambres.

Le Tribunal fédéral désigne pour la même période la chambre des poursuites et des faillites, composée de trois membres et chargée des affaires incombant au Tribunal fédéral comme autorité de haute surveillance en matière de poursuite pour dettes et de faillite, ainsi que la chambre du contentieux des fonctionnaires, qui comprend cinq membres.

Le Tribunal fédéral procède de la même manière à la formation des chambres pénales.

Art. 17. Dans tous les cas où la loi parle du Tribunal fédéral ou de son président, les affaires dévolues à une section (chambre) sont traitées par celle-ci ou par son président.

De même, en matière de poursuites pour dettes et de faillite, lorsque la loi parle du Tribunal fédéral ou de son président, les affaires sont traitées par la chambre des poursuites et des faillites ou par son président.

Demeure réservée l'élaboration des ordonnances, règlements et circulaires (art. 23, chiffre 4).

Art. 19. Le président et le vice-président du Tribunal fédéral président la section que celui-ci leur assigne.

Le Tribunal fédéral nomme pour une période de deux ans à partir du 1^{er} janvier le président de l'autre section, le cas échéant le président de la chambre de droit administratif, en tant qu'elle n'est pas présidée par le président

de la section de droit public et de droit administratif, puis ceux de la chambre des poursuites et des faillites, de la chambre du contentieux des fonctionnaires, de la chambre d'accusation et de la cour de cassation.

Le président de la chambre criminelle et celui de la cour pénale fédérale sont désignés par le Tribunal fédéral pour chaque affaire.

Art. 25. Pour pouvoir délibérer et voter valablement, une section du Tribunal fédéral doit siéger au nombre de sept juges.

La présence de cinq juges suffit dans les causes de droit administratif et dans les cas de recours de droit public contre une décision cantonale pour violation de l'art. 4 de la constitution fédérale.

La chambre des poursuites et des faillites et les chambres pénales doivent siéger au complet.

b. L'article 87 reçoit l'adjonction suivante:

3° Pour cause de violation de dispositions du droit fédéral en matière de for.

c. L'article 178, chiffre 3, sera désormais ainsi conçu:

3° le recours doit être déposé par écrit au Tribunal fédéral dans les trente jours de la communication de la décision ou de l'arrêté contre lequel il est dirigé; il énonce les conclusions du recourant, ainsi que ses moyens de recours.

d. L'article 186 aura la teneur suivante:

Le juge délégué pour l'instruction de la cause ordonne la procédure probatoire nécessaire pour élucider l'état des faits. Il peut procéder lui-même aux enquêtes ou en charger les autorités compétentes de la Confédération ou du canton.

e. L'art. 189, 2^e alinéa, sera désormais ainsi conçu:

Le Conseil fédéral statue en outre sur les recours concernant l'application des lois constitutionnelles fédérales, en tant que ces lois elles-mêmes ou les lois sur l'organisation judiciaire fédérale n'en disposent pas autrement.

f. L'article 194 reçoit un 3^e alinéa nouveau, ainsi conçu:

Lorsqu'un recours rentrant dans la compétence du Conseil fédéral est adressé au Tribunal fédéral ou inversement, il est transmis d'office à l'autorité fédérale compétente. Si ce recours a été déposé en temps utile auprès de l'autorité fédérale incompétente, le délai de recours est considéré comme observé.

g. Les articles 179, 190, 191, 192, 193 et 196, 1^{er} et 2^e aliéas, sont abrogés.

Art. 50.

L'article 23 de la loi fédérale du 26 mars 1914 sur l'organisation de l'administration fédérale aura la teneur suivante:

Les affaires du Conseil fédéral sont réparties par départements entre ses membres. Les décisions émanent du Conseil fédéral comme autorité.

Les affaires susceptibles de recours de droit administratif au Tribunal fédéral sont attribuées à des instances subordonnées pour être liquidées par elles. Les autorités administratives dont dépendent ces instances subordonnées n'ont pas à statuer.

Le Conseil fédéral peut, par voie d'ordonnance, charger des instances subordonnées de liquider elles-mêmes d'autres affaires. Dans ce cas, la décision de l'instance subordonnée est susceptible de recours administratif au Conseil fédéral dans la mesure prévue aux articles 21, lit. a, et 22 de la loi fédérale sur la juridiction administrative et disciplinaire fédérale.

Sont des instances subordonnées les départements ou, en tant que le Conseil fédéral le prescrit par voie d'ordonnance, des services dépendant des départements, ainsi que la Chancellerie fédérale.

Le Conseil fédéral décide, par voie d'ordonnance, si l'instance subordonnée statue comme première instance ou en qualité d'instance de recours.

Art. 51.

Les décisions passées en force de chose jugée prises par les instances administratives fédérales et ordonnant le paiement d'une somme d'argent ou le dépôt de sûretés sont assimilées sur tout le territoire suisse à des jugements exécutoires (art. 80 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite).

Art. 52.

La loi fédérale du 4 octobre 1917 sur les droits de timbre est modifiée comme suit:

a. Les articles 8 et 62 auront la teneur suivante:

Art. 8. L'administration fédérale des contributions prend d'office ou à la requête du débiteur les décisions nécessaires pour la perception des droits de timbre.

Elle est autorisée, pour constater la situation de fait et de droit, à réclamer du débiteur tous renseignements et pièces justificatives essentiels pour l'obligation d'acquitter le droit de timbre et le calcul de celui-ci.

Les décisions de l'administration fédérale des contributions sont communiquées par lettre recommandée. Elles doivent être motivées et indiquer les voies de droit.

Les décisions de l'administration fédérale des contributions peuvent être attaquées par voie de recours, conformément à la loi fédérale sur la juridiction administrative et disciplinaire fédérale.

Art. 62. L'administration fédérale des contributions inflige par voie administrative les peines prévues par les articles 52 à 54 de la présente loi.

La procédure à suivre est réglée, sous réserve des dérogations prévues aux articles 62^{bis} et 63, par les dispositions de la loi fédérale du 30 juin 1849 sur le mode de procéder à la poursuite des contraventions aux lois fiscales et de police de la Confédération.

b. Il est inséré un nouvel article 62^{bis}:

Art. 62^{bis}. Si le contrevenant prétend à la remise de l'amende selon l'article 12, 1^{er} al., de la loi fédérale du 30 juin 1849, il doit se soumettre sans réserve à la décision pénale avant la notification de celle-ci.

Si le contrevenant prétend à la remise de l'amende selon l'article 12, 2^e al., de la loi fédérale du 30 juin 1849, il doit, dans les huit jours qui suivent la notification de la décision pénale, acquitter l'amende ou en garantir le paiement.

Le contrevenant qui ne veut pas se soumettre au prononcé administratif, doit former opposition auprès de l'administration fédérale des contributions dans les huit jours qui suivent la notification et demander à être jugé par un tribunal. Si l'opposition est formée en temps utile, le dossier est transmis, sous réserve de l'article 63, 2^e et 3^e al., par l'intermédiaire du ministère public de la Confédération, au tribunal pénal compétent (art. 16 de la loi fédérale sur le mode de procéder à la poursuite des contraventions aux lois fiscales et de police de la Confédération; art. 125, 3^e al., de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire fédérale).

Si le contrevenant ne forme pas opposition en temps utile, la décision pénale notifiée acquiert, sous réserve de l'article 63, 2^e et 3^e al., force de chose jugée et devient exécutoire.

c. L'article 63 aura la teneur suivante :

Art. 63. Le contrevenant, à qui a été infligée une amende pour n'avoir pas acquitté ou n'avoir acquitté que partiellement le droit, peut, sans préjudice de son opposition sur la question pénale, contester par voie de recours l'obligation de payer le droit (art. 8).

Si un recours est formé, la transmission du dossier au tribunal pénal compétent (art. 62^{bis}, 3^e al.) ou la perception de l'amende (art. 62^{bis}, 4^e al.) n'a pas lieu tant qu'une décision n'a pas été prise sur ce recours.

Si la décision sur recours constate que la prétention fiscale de l'administration fédérale des contributions n'est pas fondée, la décision pénale est par le fait annulée. Si la décision sur recours reconnaît la prétention fiscale en partie fondée, l'administration fédérale des contributions prend une nouvelle décision pénale.

La décision sur recours lie le juge pénal.

Art. 53.

¹ Sont abrogées toutes dispositions contraires à la présente loi et à l'arrêté de l'Assemblée fédérale édicté sur la base de l'art. 3, lit. c, de cette loi.

² Sont hors vigueur notamment :

- a. les dispositions de l'arrêté fédéral du 28 septembre 1920 concernant un nouvel impôt de guerre extraordinaire relatives à l'organisation, à la compétence et à la procédure de la commission fédérale de recours. Demeure réservée l'application de ces dispositions aux recours contre les décisions prises avant l'entrée en vigueur de la présente loi. Le membre de la commission chargée de statuer sur les demandes de remise d'impôt de guerre jusqu'ici désigné par la commission fédérale de recours sera désormais nommé par la cour administrative;
- b. l'art. 7 de la loi fédérale du 30 septembre 1919 concernant la caisse d'assurance des fonctionnaires, employés et ouvriers fédéraux, l'art. 17, al. 1^{er} et 2, des statuts de cette caisse, du 6 octobre 1920, ainsi que l'art. 167^{bis} de l'arrêté fédéral du 28 mars 1917/22 juin 1920 concernant l'organisation du Tribunal fédéral des assurances et la procédure à suivre devant ce tribunal. Le Tribunal fédéral est lié, quant à l'existence de l'invalidité, par la décision qu'a prise sur ce point l'autorité qui a procédé à la nomination.

Art. 54.

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

Art. 55.

¹Sont susceptibles de recours de droit administratif au Tribunal fédéral les décisions prises dès l'entrée en vigueur de la présente loi.

²A l'égard des décisions antérieures à l'entrée en vigueur de la présente loi, le délai de recours de droit public au Tribunal fédéral ou de recours au Conseil fédéral expire, en tant qu'il n'a pas pris fin déjà en vertu de la législation existante, au plus tard 30 jours après l'entrée en vigueur de cette loi.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif au projet de loi fédérale sur la juridiction administrative et disciplinaire fédérale. (Du 27 mars 1925.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1925
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	18
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	1958
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.05.1925
Date	
Data	
Seite	193-312
Page	
Pagina	
Ref. No	10 084 290

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.