

9314

Message
du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui
d'un projet de loi sur la procédure administrative

(Procédure administrative fédérale)

(Du 24 septembre 1965)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre par le présent message un projet de loi sur la procédure administrative.

I. Notion de la procédure administrative

Le projet de loi a pour objet la procédure administrative dite non contentieuse, selon laquelle l'administration fédérale en première instance (chapitre II du projet) et le Conseil fédéral, en première instance ou en instance unique (chapitre IV en liaison avec le chapitre II), rendent des décisions ou exécutent des décisions passées en force. Il concerne aussi la procédure administrative dite contentieuse ou procédure de recours, selon laquelle l'administration fédérale (chapitre III en liaison avec le chapitre II) et le Conseil fédéral (chapitre IV en liaison avec les chapitres III et II) statuent sur des recours dirigés contre des décisions rendues dans une procédure administrative non contentieuse, lorsque des tribunaux administratifs ne sont pas compétents. Les décisions susceptibles de recours et les décisions sur recours sont ces actes des autorités administratives que l'on comprend sous la désignation un peu trop étroite d'actes administratifs; on entend par là les actes qui obligent ou autorisent quelqu'un, d'une manière concrète et individuelle, à quelque chose que le droit administratif matériel et, dans les cas de recours de droit public au Conseil fédéral, le droit constitutionnel fédéral, règlent d'une manière abstraite et générale (chapitre I). Le droit matériel détermine si les autorités administratives fédérales peuvent prendre des mesures et indique de quelles mesures il s'agit. Le droit formel détermine quelles autorités fédérales sont compétentes et comment elles doivent prendre et exécuter les mesures en question. Les dispositions sur l'organisation précisent quelles autorités sont compé-

tentes, tandis que les règles de procédure indiquent comment ces autorités doivent agir. La procédure administrative se distingue ainsi des différents domaines voisins: droit administratif matériel susmentionné, organisation de l'administration fédérale selon la loi du 26 mars 1914 et dispositions complémentaires, procédure devant les autorités administratives de la Confédération dans les affaires à régler par des contrats de droit privé ou public ou d'autres affaires non réglées par des décisions, procédure administrative pénale et juridiction administrative.

La juridiction administrative du Tribunal fédéral, du Tribunal fédéral des assurances et des commissions fédérales de recours porte sur les recours dirigés contre des décisions déterminées et suppose ainsi une procédure administrative non contentieuse ou contentieuse. Son extension, conformément à la motion Glasson de 1957 et à la motion des commissions parlementaires d'enquête de 1964, fait l'objet d'un autre projet pour la révision des articles 97 et suivants de la loi d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943. La révision de l'arrêté fédéral du 28 mars 1917 concernant l'organisation du Tribunal fédéral des assurances et la procédure à suivre devant ce tribunal est aussi en préparation, de même que, conformément à une motion Alfred Borel de 1956, la refonte de la procédure pénale en matière administrative dans une nouvelle loi sur le droit pénal administratif. Une réforme profonde de l'administration de la justice administrative est donc proche. Le présent projet concernant la procédure administrative, né des travaux préparatoires pour l'extension de la juridiction administrative (cf. à ce sujet chapitre V ci-dessous), est lié à ce dernier domaine en ce sens qu'une procédure administrative codifiée facilite l'exercice d'une juridiction administrative développée (cf. ci-dessous chapitre III).

II. Aperçu et critique du régime actuel

Il serait faux de croire que la Confédération ne disposerait actuellement d'aucune réglementation en matière de procédure administrative. Mais cette réglementation est plus ou moins fragmentaire et incohérente, surtout en matière de procédure non contentieuse, sans que le droit non écrit puisse combler toutes les lacunes. Le droit en vigueur comprend les dispositions suivantes:

- a. Articles 124 à 134 et 158 de la loi d'organisation judiciaire, avec renvois figurant dans les articles 130, 1^{er} alinéa, et 133, 2^e alinéa, de la loi d'organisation judiciaire, sur la procédure contentieuse et non contentieuse devant le Conseil fédéral;
- b. Article 23 *bis* de la loi sur l'organisation de l'administration fédérale, avec son renvoi (1^{er} al., lettre *g*) aux articles 32 à 35 de la loi d'organisation judiciaire sur la procédure contentieuse dans l'administration fédérale, dans la mesure où les recours sont dirigés contre des décisions de l'administration fédérale;

- c. Droit administratif spécial de la Confédération, avec des dispositions de procédure;
- d. Droit administratif coutumier.

Les dispositions visées sous la lettre *a*, relatives à la procédure devant le Conseil fédéral, paraissent, à vrai dire, former un ensemble homogène et complet, mais cette impression n'est pas exacte; pour s'en convaincre il suffit de jeter un coup d'œil sur les chapitres II et III du projet qui, avec le chapitre IV, entendent régler la procédure devant le Conseil fédéral. Les articles 124 à 134 et 158 de la loi d'organisation judiciaire, font plutôt figure de corps étranger dans cette loi qui règle l'administration de la justice par le Tribunal fédéral, sauf en matière pénale.

Ces remarques sur la procédure devant le Conseil fédéral s'appliquent encore davantage à la procédure contentieuse dans l'administration fédérale au sens de la lettre *b*. Bien que cette procédure de recours, d'après le préambule de l'article 23 *bis* de la loi sur l'organisation de l'administration fédérale, ne soit applicable qu'aux recours formés au sein de l'administration fédérale, des dispositions spéciales la déclarent aussi applicable aux recours formés contre les décisions non définitives prises en dernière instance cantonale ou par d'autres autorités indépendantes de l'administration fédérale. Il s'agit, par exemple, de recours formés devant le département de l'économie publique: article 31, 2^e alinéa, de la loi du 30 septembre 1955 sur la préparation de la défense nationale économique (RO 1956, 89); article 5 de l'arrêté fédéral du 28 septembre 1955 concernant les mesures de défense économique envers l'étranger (RO 1956, 1655); article 4, 1^{er} alinéa, de l'arrêté fédéral du 17 décembre 1952 concernant la société coopérative suisse des céréales et matières fourragères (RO 1953, 1266); article 32, 2^e alinéa, de l'ordonnance du 25 octobre 1960 concernant la Butyra (RO 1960, 1256). Les articles 36, 1^{er} et 2^e alinéa, et 38, 1^{er} alinéa, de l'arrêté sur le statut du lait (RO 1953, 1147) ne disent rien à ce sujet. Si l'autorité de recours, par exemple le département de justice et police selon les articles 24, 2^e et 3^e alinéa, et 89, 3^e alinéa, de la loi du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (RO 1959, 714, 737) et l'article 20, 1^{er} alinéa, de la loi du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (RO 1949, I, 229), statue à titre définitif, elle applique, outre les dispositions spéciales de procédure, les articles 124 et suivants de la loi d'organisation judiciaire sur la procédure contentieuse devant le Conseil fédéral. Ce dernier, faisant usage de l'autorisation que lui donne l'article 23 *bis*, 2^e alinéa, de la loi sur l'organisation de l'administration, aurait pu édicter des dispositions complémentaires sur la procédure. S'il y a renoncé, c'est en premier lieu parce qu'il hésitait à insérer dans une simple ordonnance des dispositions qui touchent non seulement le fonctionnement de l'administration fédérale comme juridiction de recours, mais aussi des droits et obligations fondamentaux de procédure des citoyens envers l'administration fédérale. Une ordonnance aurait constitué une solution de fortune, non satisfaisante du point

de vue de la technique législative; trois actes législatifs auraient alors réglé la procédure contentieuse, car l'article 23 *bis*, 1^{er} alinéa, lettre *g*, de la loi sur l'organisation de l'administration renvoie aux articles 32 à 35 et 158 de la loi d'organisation judiciaire.

Les nombreuses dispositions spéciales en matière de procédure administrative au sens de la lettre *c* forment une mosaïque bigarrée. Certaines concernent la procédure contentieuse et renvoient le plus souvent aux dispositions dont il est question sous lettres *a* et *b*, par exemple les articles 55 et suivants de la loi du 13 mars 1964 sur le travail (FF 1964, I, 585), les articles 108 à 110 de la loi du 3 octobre 1951 sur l'agriculture (RO 1953, 1125), l'article 61 de l'ordonnance générale sur l'agriculture du 21 décembre 1953 (RO 1953, 1177), l'article 58 de la loi du 20 mars 1959 sur le blé (RO 1959, 1050), l'article 11 de la loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (RO 1958, 344), l'article 14, 3^e alinéa, de la loi du 8 mars 1960 sur les routes nationales (RO 1960, 571). D'autres se rapportent à la procédure non contentieuse et sont conçues en vue de faciliter l'application du droit matériel. Elles peuvent alors atteindre un certain développement et une certaine unité. Tel est le cas des articles 29 et suivants de la loi du 1^{er} octobre 1925 sur les douanes, 41 et suivants du règlement d'exécution du 10 juillet 1926 (RS 6, 479 et 544), 89 et suivants, 104 et suivants, 125 et suivants de l'arrêté de l'Assemblée fédérale du 30 mars 1949 concernant l'administration de l'armée suisse (RO 1949, II, 1208; 1954, 1365/1366), 32 de la loi du 30 juin 1927 sur le statut des fonctionnaires, 28 et suivants du règlement des fonctionnaires I, les articles 24 et suivants du règlement des fonctionnaires II du 10 novembre 1959 (RS I, 468; RO 1959, 1153 et 1195) et 40 et suivants du règlement des fonctionnaires III du 29 décembre 1964 (RO 1965, 157). Le plus souvent, elles figurent dans le droit matériel et les dispositions d'organisation, par exemple dans les articles ci-après: 49 et suivants de la loi du 13 mars 1964 sur le travail (FF 1964, I, 583), 6, 9, 2^e alinéa *in fine*, et 48 de la loi du 4 octobre 1963 sur les installations de transport par conduites (RO 1964, 97), 7 de la loi du 23 décembre 1959 sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique et la protection contre les radiations (RO 1960, 587), 9, 22, 44 et 45 du statut du lait du 29 septembre 1953 (RO 1953, 1136), 29, 30, 56 à 58, 65 et 68 du règlement suisse de livraison du lait du 29 décembre 1954 (RO 1954, 1421; 1963, 318), 7, 8, 11, 27, 42 à 44, 63, 69, 78, 85, 87, 93 et 118 à 121 du règlement d'exécution de la loi sur l'alcool du 6 avril 1962 (RO 1962, 343), 72 et suivants de l'ordonnance du 12 novembre 1962 sur l'avancement dans l'armée (RO 1962, 1603), 142 et suivants du règlement d'exécution du 5 juin 1950 de la loi sur la navigation aérienne (RO 1950, I, 553), 23 de l'ordonnance d'exécution du 19 décembre 1958 de la loi sur les chemins de fer (RO 1958, 1444; 1964, 1181), 6, 21 et 23 de l'ordonnance d'exécution II de la loi sur le cinéma, du 28 décembre 1962 (RO 1962, 1780). Ces dispositions ainsi disséminées ne correspondent à aucun plan d'ensemble.

Les lacunes dont souffrent les dispositions de procédure sont comblées par le droit coutumier au sens de la lettre *d*, dans la mesure où la jurisprudence administrative, en premier lieu celle du Conseil fédéral et de l'administra-

tion fédérale statuant sur recours, crée du droit coutumier. Au cours des dernières années, la jurisprudence s'est occupée de diverses questions de procédure administrative et questions de droit administratif général, savoir: exercice des droits civils des parties; force de chose jugée des décisions administratives; revision et nouvel examen de ces décisions; droit d'être entendu; consultation des pièces; droit d'invoquer des faits nouveaux; expertise; indication des voies de droit; notification; double voie de recours au Conseil fédéral et au Tribunal fédéral; attraction de compétence; possibilité de sauter un degré de juridiction et recours joint; recours hiérarchique; décision liant l'autorité de recours; *reformatio in pejus*; évocation par l'autorité de recours d'une affaire administrative connexe à l'objet du recours.

Cette jurisprudence s'inspire de celle, abondante, du Tribunal fédéral en matière de recours de droit public. Comme cour administrative, le Tribunal fédéral a rarement l'occasion de s'occuper de questions de procédure administrative, bien que les règles de procédure soient du droit fédéral au sens de l'article 104, 1^{er} alinéa, de la loi d'organisation judiciaire et que leur violation puisse être attaquée par la voie du recours de droit administratif. Pour les exemples, nous renvoyons aux *Archives de droit fiscal suisse*, t. 22, 1953/54, p. 408 (fardeau de la preuve); arrêt du Tribunal fédéral 83, I, 325/326 (force de chose jugée); *Archives de droit fiscal suisse*, t. 21, 1952/53, p. 440 (langue de la notification); arrêts du Tribunal fédéral 87, I, 423, 85, I, 174 (bifurcation de la voie de recours); arrêt du Tribunal fédéral 71, I, 468 (suspension de la procédure disciplinaire par suite de la demande de revision d'un jugement pénal). En outre, la jurisprudence s'inspire naturellement de la doctrine, en premier lieu des considérations contenues dans les chapitres consacrés à la procédure dans les ouvrages et manuels de droit administratif général et les commentaires du droit de procédure. Il s'agit surtout de Giacometti (*Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts*, t. I, 1960), Imboden (*Schweizerische Verwaltungsrechtssprechung*, 2 éd., 1964) et Birchmeier (*Handbuch der Organisation der Bundesrechtspflege*, 1950). Malgré la précieuse impulsion qu'elle reçoit de la science juridique, la jurisprudence ne donne pas entière satisfaction. Elle se concentre sur les questions de la qualité pour recourir, de la force de chose jugée et de l'attraction de compétence. Pour le reste, elle est plutôt rare, surtout en ce qui concerne la procédure non contentieuse et le droit d'être entendu. Donne-t-elle naissance dans ces domaines à du droit coutumier, lequel, en matière administrative, obéit à des exigences sévères (ATF 89, I, 270 et précédents cités)? On peut en douter. La faiblesse de cette jurisprudence s'explique par une certaine répugnance des juridictions de recours à traiter d'office autre chose que les conditions du recours et par leur tendance à n'examiner au surplus que les griefs et les conclusions des recourants. Ainsi, en définitive, on se meut dans le cercle suivant: la jurisprudence ne satisfait pas comme source du droit de procédure, car elle fait défaut dans une large mesure. Là où elle existe, elle peut varier d'une autorité à l'autre et parfois même au sein de la même

autorité; les fonctionnaires qui appliquent la procédure ont une peine considérable à se retrouver dans la jurisprudence. L'administré se heurte, lui aussi, à ces difficultés.

III. But et limites de la codification

La dispersion et les lacunes dont souffre le régime actuel appellent une codification englobant la procédure administrative non contentieuse et contentieuse. L'extension envisagée de la juridiction administrative ne rend pas superflue la réglementation de la procédure contentieuse. La juridiction administrative en limitera la portée, mais ne l'excluera pas complètement; la procédure contentieuse aura sa place, même à côté d'une juridiction administrative perfectionnée. Elle primera la juridiction administrative ou la remplacera partiellement, par exemple dans les affaires de pure appréciation pour lesquelles la juridiction administrative ne convient pas. Là où de telles affaires ne peuvent pas non plus donner lieu au recours au Conseil fédéral, ce sont les départements qui statuent définitivement: article 69, lettre c, du projet (art. 124, lettre a, OJ qui doit être abrogé avec les art. 124 à 134 et 158 OJ et avec l'art. 23 bis de la loi sur l'organisation de l'administration, par l'art. 75, 1^{er} al., lettres a et b, du projet).

Une telle codification a, il est vrai, des limites si l'on veut éviter qu'elle ne s'égaré. Il faut se contenter de codifier la procédure normale; là où, exceptionnellement, elle ne convient pas, elle doit être inapplicable et là où elle est insuffisante elle ne peut s'appliquer seule. Les articles 2 et 3 du projet tiennent compte de cette délimitation.

En outre, nous renonçons à incorporer dans la codification des règles générales du droit administratif matériel. Notre projet repose sur le principe de la séparation du droit matériel et du droit de procédure. Des matières connexes n'y sont pas non plus englobées, par exemple la nullité et l'autorité de la chose jugée des décisions. La notion de la décision (art. 4) et la revision des décisions rendues sur recours (art. 60 ss) font encore partie du droit de procédure. Ces articles ne règlent cependant ni la revision des autres décisions ayant l'autorité de la chose jugée, ni le nouvel examen des décisions qui n'ont pas cette autorité, celle-ci n'étant mentionnée qu'en passant aux articles 22, 3^e alinéa, 53 et 63. Il n'y a pas lieu d'examiner ici s'il serait souhaitable et possible de codifier des règles générales du droit administratif matériel. Cela ne réussirait tout au plus qu'en matière de droit fiscal général. Nous rappelons les remarques faites au sujet d'une partie générale du droit fiscal fédéral et de la codification du droit de procédure dans notre message du 22 janvier 1948 concernant la réforme constitutionnelle des finances de la Confédération (FF 1948, I, 459, 502, 546/47, 594, 623, 639/40); la loi, alors annoncée, sur une partie générale du droit fiscal fédéral n'a pas dépassé le stade d'un avant-projet daté de 1955.

Même si on ne lui incorpore pas des règles générales de droit administratif, la codification des normes de procédure offre les avantages suivants, qui soulignent les lacunes du droit en vigueur :

- a.* Pour le citoyen, sécurité juridique accrue;
- b.* Et protection juridique accrue;
- c.* Pour l'administration également, sécurité juridique et par conséquent rationalisation;
- d.* Pour la juridiction administrative du Tribunal fédéral allègement.

La sécurité juridique au sens de la lettre *a* signifie que l'administré sait ou peut savoir quels sont ses droits et ses obligations. Des règles de droit dispersées et incomplètes diminuent la sécurité juridique. Celle-ci est en péril lorsque le droit non écrit ne supplée pas à ces normes incomplètes et dispersées. Il est alors nécessaire de recourir à des mesures législatives pour rétablir cette sécurité. Garantir la sécurité juridique ébranlée est le premier but de la codification.

La codification entend, selon la lettre *b*, mieux protéger le citoyen contre l'administration en lui donnant, comme partie dans la procédure administrative, des droits subjectifs dont il ne jouit pas, ou ne jouit que dans une mesure rudimentaire, mais qui répondent aux conceptions modernes sur les exigences auxquelles doit satisfaire l'Etat régi par le droit. Comme principaux exemples de ces droits nous citerons ceux que confèrent les articles 23 et suivants sur la consultation des pièces, les articles 26 et suivants sur le droit d'être entendu, l'article 33 sur l'indication des voies de droit, l'article 58 sur les dépens du recourant, l'article 59 sur le bénéfice du pauvre. Ces droits ne seront pas illimités et auront aussi des obligations comme contre-partie. Parmi ces dernières nous indiquons l'obligation de la partie de collaborer (art. 12), les articles 13 et suivants sur l'obligation des tiers de témoigner et de produire des documents et les obligations de l'administration, par exemple la récusation obligatoire (art. 9). Ces règles ne visent pas à assimiler à tout prix la procédure administrative à la procédure judiciaire, c'est-à-dire à celle qui se déroule devant un juge indépendant pour régler un litige entre deux parties. Il serait impossible et irrationnel de donner un tel caractère à la procédure administrative.

Pour l'administration, la codification n'est pas une entrave. Elle constitue même un pas vers la rationalisation de la procédure administrative dans le sens de l'article premier, 1^{er} alinéa, de la loi du 6 octobre 1954 sur la centrale pour les questions d'organisation de l'administration fédérale (RO 1955, 271). Plus on est au clair sur les droits et obligations découlant de la procédure administrative, moins il faut de temps et de peine pour dissiper des doutes. L'équation «procédure libre = simplification» et «règles de procédure = complications» est superficielle. «Si paradoxal que cela puisse paraître, une certaine sorte de formalisme constitue un moyen de simplifier l'administration. En effet, on ne peut demander à chaque fonctionnaire de réinventer, en

présence de chaque problème particulier, toutes les mesures qui doivent être prises. Lui indiquer qu'il doit accomplir tel acte, prendre telle ou telle garantie, établir des consignes applicables à chaque type déterminé d'opérations, c'est éviter que le fonctionnaire n'oublie une prescription ou ne soit obligé de réfléchir trop longtemps. C'est lui faciliter sa tâche...» (Ardant, *Technique de l'Etat*, 1953, p. 106). Nous ne nous berçons pas de l'illusion qu'une codification donnera une réponse à toutes les questions de procédure; des questions d'interprétation se poseront toujours. Mais ces difficultés initiales, comme d'autres aussi, n'empêcheront pas, à la longue, la codification de rationaliser la procédure. Elle sera aussi utile à la préparation de dispositions spéciales de droit administratif au sein de l'administration. Celle-ci n'aura alors plus besoin de se préoccuper chaque fois de la procédure à suivre par les autorités appelées à appliquer la loi, avec le risque d'éparpillement du droit qui peut résulter des dispositions ainsi établies; un renvoi global à la procédure administrative générale selon l'article 75, 2^e alinéa, du projet suffira dans les cas normaux.

Nous comptons que la juridiction administrative sera allégée au sens de la lettre *d*, lorsque la codification aura facilité, au stade de l'administration, la constatation exacte de l'état de fait, en obligeant les parties à collaborer à la constatation des faits (art. 12), en leur donnant le droit de consulter les pièces et d'être entendues (art. 23 s.), en obligeant les tiers à témoigner et à produire des documents (art. 13 s.) et en instituant le principe de l'intervention d'office (art. 11). Plus cette constatation de l'état de fait sera exacte, moins elle occupera ensuite la juridiction administrative dans les cas prévus à l'article 103, lettre *b*, du projet de revision des articles 97 et suivants de la loi d'organisation judiciaire (demande du recourant) ou à l'article 104, 1^{er} alinéa, (examen d'office). La juridiction administrative pourra alors se concentrer sur les questions de droit controversées, qui sont dans ses attributions, au lieu de perdre du temps à administrer des preuves, par exemple en ordonnant des expertises, sur des points de fait contestés ou peu clairs.

IV. Droit comparé

Le présent projet ne s'engage pas sur un terrain nouveau, puisque plusieurs cantons et Etats étrangers ont déjà codifié la matière. Tel est le cas de la République autrichienne qui a codifié, avec une perfection classique, les règles de procédure héritées de la monarchie, dans ses lois de procédure administrative - «Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz», «Verwaltungsvollstreckungsgesetz» (celles-ci comparable à notre projet) et «Verwaltungsstrafgesetz» - du 21 juillet 1925, promulguées à nouveau le 23 mai 1950 et modifiées légèrement depuis lors. La doctrine de ce pays témoigne un grand intérêt pour cette codification. Il n'est pas surprenant que d'autres Etats se trouvant dans l'orbite de l'ancienne monarchie soient restés fidèles jusqu'à aujourd'hui à l'idée d'une codification, malgré les bouleversements

politiques survenus après la seconde guerre mondiale. Nous pensons aux récentes codifications de la Pologne (1960), de la Hongrie (1957), de la Yougoslavie (1956) et de la Tchécoslovaquie (1955).

Dans le reste de l'Europe, l'Espagne dispose d'une codification datant de 1958 et la République fédérale d'Allemagne, sur le plan fédéral, de codifications partielles du «*Verwaltungszustellungsgesetz*» du 3 juillet 1952, du «*Verwaltungsvollstreckungsgesetz*» du 27 avril 1953 et de l'«*Ordnungswidrigkeitengesetz*» du 25 mars 1952; pour ce qui concerne les «*Länder*», nous mentionnerons les «*Verwaltungsverfahrensgesetze*» du «*Land Berlin*» du 2 octobre 1958 et de la ville libre de Brême, du 1^{er} avril 1960. Ces lois, avec le rapport de la commission d'experts du «*Bundesinnenministerium*» pour la simplification de l'administration de 1960 (p. 55 s., p. 179 s.) et les nombreux ouvrages de doctrine, ont fourni les éléments du projet qui a servi de modèle aux lois de procédure administrative de la Confédération et des «*Länder*» de 1964, projet élaboré par un comité composé des représentants des ministères de l'intérieur de la Confédération et des «*Länder*» (cf. Ule/Becker, *Verwaltungsverfahren im Rechtsstaat*, 1964, p. 28 s.). La discussion a été particulièrement nourrie lors de la réunion de la «*Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer*» de 1958 à Vienne, avec les rapports de Bettermann et de Melichar sur la procédure administrative (et avec l'intervention d'Imboden, cf. *Les publications de l'association*, t. 17, p. 214 s.) et lors du «*Deutscher Juristentag*» de 1960 à Munich, avec les consultations de Spanner et de Werner et les rapports de von der Groeben et de Weber sur l'utilité d'une codification du droit administratif général; la résolution votée par le «*Deutscher Juristentag*» demandait qu'au moins les règles de procédure administrative, avec les matières connexes du droit administratif général, soient codifiées.

Dans les Pays-Bas, une loi du 20 juin 1963 règle la procédure administrative contentieuse des autorités centrales, c'est-à-dire la procédure du recours à la Couronne, en fait au Conseil d'Etat, dont la Couronne (la reine avec le ministre compétent) demande toujours l'avis et le suit presque régulièrement.

En Italie, le député Lucifredi a déposé à la Chambre le 31 mai 1963 un projet de «*Norme generali sull'azione amministrativa*» dont le sort parlementaire est encore incertain. En Belgique, une initiative parlementaire semblable, mais plus modeste, des sénateurs Nybergh, Rolin, Duvieusart et Claeys du 9 avril 1957 (proposition de loi relative à la forme des actes des autorités administratives) a été rayée de la liste des objets en délibération par suite de l'expiration de la période législative.

La France et la Grande-Bretagne ne disposent pas non plus d'un droit de procédure administrative codifié. La Grande-Bretagne cherche à réaliser dans l'administration les principes de l'Etat régi par le droit avec le «*Tribunals and inquiries Act de 1958*», plutôt en développant une espèce de juridiction administrative qu'en codifiant la procédure administrative. Les codifications continentales y suscitent cependant de l'intérêt (cf. Sisson, *The spirit of British administration and some European comparisons*, 1959, p. 60 s.). L'intérêt augmente aussi en France (Langrod, Procédure administrative et

droit administratif, *Revue du droit public*, t. 54, 1948, p. 549 s. et *Revue internationale des sciences administratives*, tome 22, 1956, p. 55 s. Quelques problèmes de la procédure administrative non contentieuse, dans la même revue, tome 25, 1959, p. 5 s., avec des remarques concernant notre projet). On y lit: «Entre le système de la garantie préalable à la décision... et celui de la garantie postérieure à la décision, l'évolution française a, sans hésiter, opté pour la seconde solution. Le trait qui caractérise le mieux cet état de choses, du point de vue juridique, c'est l'absence de toute obligation, pour l'autorité administrative de faire connaître les motifs de ses décisions individuelles. Certes, le juge administratif a fait de méritoires efforts pour assurer aux administrés le bénéfice des garanties de forme prévues par les textes, et même pour leur ajouter celles que lui paraissent imposer les principes généraux; dans cette voie, il est allé très loin en ce qui concerne les décisions présentant un caractère de sanction. Mais sa hardiesse se limite à ce domaine...» (Rivero, Le système français de protection des citoyens contre l'arbitraire administratif à l'épreuve des faits, *Mélanges en l'honneur de Jean Dabin*, 1963, t. I, p. 820/821; Auby, La procédure administrative non contentieuse, *Recueil Dalloz et Sirey* 1956, p. 27 s.) «ont été reconnus comme principes [généraux du droit]... le droit du citoyen à un recours juridictionnel contre tous les actes de l'administration [et]... le droit au respect des droits de la défense (règle *audi alteram partem*)...» (Letourneur, L'évolution de la jurisprudence administrative..., *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 31, 1965, p. 26).

Un exemple très important de codification du droit de procédure administrative dans les Etats non européens est le «Federal administrative procedure Act» des Etats-Unis de 1946.

La tendance qui se dégage dans plusieurs Etats étrangers dans le sens d'une codification commence à se manifester aussi dans les cantons. Les projets cantonaux antérieurs à notre projet ont peut-être, sous l'angle du droit comparé, plus de valeur pour nous que les précédents étrangers; du reste, la doctrine étrangère ne les ignore pas (Becker, *Das allgemeine Verwaltungsverfahren in Theorie und Gesetzgebung*, 1960, p. 105 s.). Les cantons suivants ont, à ce jour, édicté des dispositions sur la procédure administrative:

Procédure contentieuse et non contentieuse: Zurich articles 5 à 31 du «Verwaltungsrechtspflegegesetz» du 24 mai 1959 (commentée par Bosshart); Bâle-Campagne, articles 11 à 17 et 72 à 78 de l'«Organisationsgesetz» du 28 avril 1958 et Saint-Gall, articles 6 et suivants et 40 et suivants du «Verwaltungsrechtspflegegeestz» du 3 février 1965;

Procédure contentieuse: Berne, articles 31 à 92 de la loi sur la justice administrative du 22 octobre 1961 (commentée par Gygi/Stucki); Schwyz, loi du 18 juillet 1951 sur la justice administrative; Grisons, ordonnance du 1^{er} décembre 1942 «über das Verfahren in Verwaltungsstreitsachen vor dem Kleinen Rat» et Vaud, ordonnance du 15 septembre 1952 fixant la procédure pour les recours administratifs.

V. Genèse du projet

Notre projet est fondé sur les travaux préparatoires pour l'extension de la juridiction administrative. Des rapports présentés à l'assemblée de la société des juristes de 1947 par MM. Imboden et Zwahlen au sujet de la juridiction administrative dans la Confédération et dans les cantons s'étaient prononcés pour une extension de la juridiction administrative, mais aussi pour le perfectionnement de la protection juridique au sein de l'administration (*Revue de droit suisse*, t. 66, p. 31 a s., 80 a s., 105 a s., 150 a s.). Les participants à l'assemblée de 1950 se rallièrent à cette idée en votant une résolution qui mettait fin à la discussion sur les rapports de MM. Nef et Panchaud relatifs à l'extension de la juridiction constitutionnelle et administrative (*Revue de droit suisse*, t. 69, p. 442 a et 443 a). La résolution trouva un écho au parlement dans les interpellations Obrecht et Schmid-Zurich, déposées en 1950, auxquelles il fut répondu en 1951. La proposition de développer non seulement la juridiction administrative mais aussi la protection juridique au sein de l'administration fut soutenue dans des mémoires adressés au Conseil fédéral par la fédération suisse des avocats en 1950 et par l'union fédérative du personnel des services publics en 1951. Le département de justice et police estima opportun de demander encore l'avis de deux autres experts, les professeurs Max Imboden et Marcel Bridel, au sujet de l'extension de la juridiction administrative, problème que les rapports de MM. Nef et Panchaud ne traitaient pas dans tous les détails; les deux experts remirent leurs avis de droit en 1951. Le professeur Max Imboden, qui proposait de régler dans une nouvelle loi sur la procédure administrative la procédure contentieuse et non contentieuse, fut chargé d'élaborer un avant-projet dans ce sens. Cet avant-projet fut déposé en 1952, après quoi les départements furent invités à se prononcer. L'avant-projet fut mis au net, de 1954 à 1961, au cours de neuf conférences présidées par le chef du département de justice et police, en présence de M. Imboden et des représentants des principaux services juridiques de l'administration; depuis 1956, deux juges fédéraux étaient chaque fois présents, à titre de conseillers. Le concours de l'administration présentait un intérêt particulier. Les discussions aboutirent tout d'abord à un avant-projet Imboden de 1956 puis, après que les départements se furent de nouveau prononcés, à un nouvel avant-projet Imboden de 1958 que le département de justice et police, à fin 1958, soumit aux gouvernements cantonaux, à la société suisse des juristes, à la fédération suisse des avocats et à l'association pour l'Etat de droit. Il en résulta l'avant-projet de 1960/61, qui, pour l'essentiel, est semblable à notre projet.

Le retard enregistré depuis 1961 est surtout dû au fait que, parallèlement à cet avant-projet, il fallut préparer l'extension de la juridiction administrative du Tribunal fédéral sur la base d'un avant-projet Imboden de 1956 pour la revision des articles 97 et suivants de la loi d'organisation judiciaire. Le résultat de ces travaux, soit l'avant-projet de 1962 soumis aux gouverne-

ments cantonaux et aux principales associations, ne fut pas convaincant. C'est pourquoi le département de justice et police chargea en 1963 le professeur Imboden de revoir l'avant-projet de 1962 pour l'extension de la juridiction administrative avec une commission d'experts indépendants de l'administration.

Ni cet avant-projet de révision des articles 97 et suivants de la loi d'organisation judiciaire, ni le projet que nous vous soumettons aujourd'hui ne préjugent une éventuelle introduction de la juridiction constitutionnelle répressive; sur cette question, le département de justice et police, à la suite de l'assemblée de 1950 de la société suisse des juristes, a demandé une consultation au professeur Hans Nef. En ce qui concerne le contrôle préventif de la constitutionnalité, nous rappelons le sort des articles 44 et 45 de notre projet du 25 avril 1960 concernant la loi sur les rapports entre les conseils (FF 1960, I, 1542 s. 1577/78; *Bul. stén.* Conseil national 1961, p. 291 s.; Conseil des Etats 1961, p. 272).

VI. Base constitutionnelle

Dans son préambule, le projet mentionne l'article 103 de la constitution. Il n'est pas nécessaire d'insister sur le fait que la Confédération a la compétence de régler, conformément à l'article premier, 1^{er} et 2^e alinéa, du projet, l'organisation comme aussi la procédure devant les autorités qui ne sont pas indiquées dans les articles 71 et suivants et 106 et suivants de la constitution. A l'article premier, 3^e alinéa, puis à l'article 57, 2^e alinéa (art. 3, 3^e al., ACF du 16 février 1960 sur les frais de recours et les émoluments de chancellerie. RO 1960, 257; art. 158, 3^e al., en liaison avec art. 156, 3^e al., OJ), et à l'article 58, 2^e alinéa, lettre c, le projet, il est vrai, impose des obligations de procédure aux cantons. Mais les dispositions dont il s'agit servent à régler d'une manière rationnelle la procédure contentieuse devant ces autorités et ne sortent pas des limites de ce qui est permis. Le droit administratif spécial de la Confédération contient aujourd'hui déjà, ici et là, pour son exécution par des autorités cantonales, des dispositions de procédure et d'organisation semblables, qui vont en partie plus loin. Nous citons par exemple les articles 95, 105 et 111 de l'arrêté du Conseil fédéral concernant la perception d'un impôt pour la défense nationale (RS 6, 385; RO 1958, 422), les articles 28 et 31 de la loi du 12 juin 1959 sur la taxe d'exemption du service militaire (RO 1959, 2107/2108), les articles 41, 1^{er} alinéa, 50, 56 et 58 de la loi sur le travail du 13 mars 1964 (FF 1964, I, 581), les articles 51 et 53, 1^{er} alinéa, de la loi du 20 septembre 1963 sur la formation professionnelle (RO 1965, 342), l'article 19 de la loi du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (RS I, 119), l'article 47 de la loi du 23 mars 1962 sur les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes (RO 1962, 1333/34).

VII. Commentaire du projet.

Titre

Le titre abrégé «Procédure administrative fédérale» précise que le projet règle la procédure devant des autorités fédérales. Comme nous l'avons déjà mentionné au chapitre VI, le fait qu'il impose quelques obligations aux cantons en ce qui concerne leur procédure contentieuse ne change rien à cela. A un certain égard, le titre abrégé est un peu plus restreint que le champ d'application du projet. D'après les articles premier, 2^e alinéa, lettre *d*, et 2, lettre *b*, chiffre 2, ce dernier s'étend aussi à la procédure devant les commissions fédérales de recours et d'arbitrage, c'est-à-dire devant des tribunaux administratifs spéciaux, dont les juges fonctionnent à titre accessoire; de telles commissions ne peuvent être assimilées que partiellement aux autorités administratives de la Confédération et la procédure à suivre devant elles ne peut pas être désignée sans réserve comme une procédure administrative fédérale.

Article premier

L'article premier définit dans l'essentiel le champ d'application de la loi. Celle-ci s'appliquera aux affaires administratives que des autorités fédérales autres que l'Assemblée fédérale et les tribunaux fédéraux doivent régler par des décisions; l'article 4 définit la décision. Les affaires administratives non réglées par une décision ne sont pas visées dans le projet; elles échappent, du reste, dans une large mesure à une réglementation, du moins à des règles de procédure. La loi ne règle donc qu'une partie, mais la plus importante pour les particuliers, de l'activité administrative. Le chapitre II concerne la procédure non contentieuse ou procédure de première instance. Le chapitre III règle aussi la procédure contentieuse ou de recours, notamment devant le Conseil fédéral (art. 72), sans parler des dispositions spéciales du chapitre IV. Seules les dispositions du chapitre II sont applicables à la procédure d'opposition, procédure contentieuse de première instance.

S'inspirant de l'article 98 du projet de revision des articles 97 et suivants de la loi d'organisation judiciaire, le 2^e alinéa mentionne les autorités fédérales au sens du premier alinéa. Nous renvoyons aux remarques faites au sujet de cet article. Nous nous contentons de signaler que suivant cet article 98, lettre *d*, les commissions fédérales de recours et d'arbitrage, qui sont des commissions fédérales au sens de l'article premier, 2^e alinéa, lettre *d*, deviendront en principe des juridictions inférieures au Tribunal fédéral. Cette disposition ne règle pas la procédure; celle-ci fait actuellement l'objet de règlements ou d'ordonnances du Conseil fédéral, plus ou moins détaillés, édictés pour chaque commission et pour aucune de la même manière. Une unification s'impose et c'est pourquoi le 2^e alinéa, lettre *d*, dispose que la procédure prévue par la loi sera applicable aux commissions de recours ou d'arbitrage. L'article 2, lettre *b*, chiffre 2, prévoit qu'elle s'appliquera aussi

à celles qui statuent définitivement. Nous renonçons par conséquent à régler leur procédure dans les articles 97 et suivants de la loi d'organisation judiciaire. La commission d'experts pour la juridiction administrative souhaitait une réglementation et s'est prononcée pour cette solution. Les dispositions du chapitre II s'appliquent aux commissions d'arbitrage qui statuent en première instance ou comme juridiction unique et les dispositions du chapitre III, complétées par celles du chapitre II, valent pour les commissions de recours qui statuent comme juridictions de recours.

Le 3^e alinéa, en liaison avec l'article 2, lettre *b*, chiffre 2, oblige les autorités cantonales qui statuent en dernière instance, mais non définitivement, sur des affaires administratives déléguées aux cantons à observer les articles 31 et suivants et 55, 2^e et 3^e alinéa, sur la notification de décisions et d'arrêtés sur recours. Le déroulement régulier de la procédure contentieuse devant les autorités fédérales sera ainsi garanti.

Art. 2

La lettre *a*, chiffre 1, prévoit une procédure sommaire pour le traitement en première instance des affaires administratives qui, par leur nature, doivent être réglées sans procédure préalable écrite, par une décision notifiée verbalement ou par écrit et immédiatement exécutoire, sans égard à la force de chose jugée. Nous songeons par exemple aux décisions prises envers les usagers d'établissements, dans l'exercice de la police de l'établissement; envers des militaires, dans l'exercice du pouvoir de commandement; en matière d'estimation d'objets loués ou réquisitionnés par l'armée; quant à la prise en charge de céréales indigènes; quant au dédouanement de voyageurs. Il s'agit là d'affaires auxquelles la procédure administrative normale n'est pas appropriée. Les articles 27, 31, 2^e alinéa, et 38 ne sont pas non plus adaptés à de telles affaires. L'intéressé peut, il est vrai, recourir conformément au chapitre III contre une telle décision non définitive ou contre une décision irréversible déjà exécutée (art. 22, 2^e al.) en demandant de constater que la décision attaquée viole le droit. S'il obtient gain de cause et a subi un dommage, il a droit à des dommages-intérêts conformément aux articles 3 et suivants de la loi du 14 mars 1958 sur la responsabilité (RO 1958, 1484). L'exception faite en faveur de ces affaires administratives ne signifie donc pas que les décisions urgentes ou les décisions touchant des personnes qui se trouvent dans un rapport spécial de subordination envers une autorité fédérale ne seraient pas des décisions au sens de l'article 4.

La lettre *a*, chiffre 2, réserve la procédure administrative pénale de première instance, actuellement réglée d'une manière exhaustive dans les articles 279 et suivants de la loi sur la procédure pénale. Les dispositions du chapitre III, complétées par celles du chapitre II du projet, s'appliqueront à la procédure administrative pénale selon l'article 295, 2^e alinéa, de la loi sur la procédure pénale jusqu'à ce que la loi en préparation sur le droit

pénal en matière administrative soit entrée en vigueur et ait abrogé les articles 279 et suivants et, avec eux, l'article 295, 2^e alinéa, de la loi sur la procédure pénale.

La lettre *a*, chiffre 3, réserve la procédure fiscale, dans la mesure où la procédure administrative normale n'est pas appropriée aux affaires fiscales et où le droit fiscal a instauré une procédure dérogatoire, mieux adaptée aux besoins. Tel est, par exemple, le cas des articles 37 et suivants de la future loi sur l'impôt anticipé (message du 18 octobre 1963; FF 1963, II, 965, 986). D'autres codifications connaissent aussi cette exception, par exemple Zurich, article 4, lettre *a*, du «Verwaltungsrechtspflegegesetz» du 24 mai 1959; Autriche, article II, 5^e alinéa, «Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen» 1950; République fédérale d'Allemagne, article 85, 2^e alinéa, chiffre 1, du projet-modèle de 1963.

La lettre *a*, chiffre 4, réserve la procédure devant les commissions d'estimation en matière d'expropriation. En vertu de l'article 63 de la loi sur l'expropriation du 20 juin 1930 (RS 4, 1188), ces commissions sont soumises à la surveillance du Tribunal fédéral, qui a réglé la procédure dans une ordonnance du 22 mai 1931 (RS 4, 1203) dont l'article 3 déclare applicable, au surplus, les dispositions de la loi de procédure civile.

La lettre *b*, chiffre 1, confirme l'article 4 de la loi du 6 octobre 1960 (RO 1961, 18) sur l'organisation de l'entreprise des postes, téléphones et télégraphes et les articles 14 et suivants de l'ordonnance d'exécution du 26 mai 1961 (RO 1961, 426) qui prévoient pour cette entreprise, exception faite de sa direction générale, une procédure dérogatoire moins formaliste.

La lettre *b*, chiffre 2, réserve une procédure dérogatoire également pour les autorités indépendantes de l'administration fédérale lorsqu'elles statuent définitivement. Le caractère définitif de ces décisions, qui doit être prévu par une disposition légale (art. 41, lettre *a*, et 69, lettre *c*), découle de l'autonomie de ces autorités et cette autonomie doit s'étendre à la procédure. L'article 4 de la constitution demeure toujours la ligne directrice, de sorte qu'au moins le droit d'être entendu (art. 26) et l'interdiction du déni de justice et du retard injustifié (art. 66) restent valables. Le recours hiérarchique au sens de l'article 65 reste aussi toujours possible. L'exception en faveur de ces autorités ne s'étend cependant pas aux commissions fédérales de recours ou d'arbitrage qui statuent définitivement; pour elles, nous rappelons ce qui a été dit à propos de l'article premier, 2^e alinéa.

Art. 3

D'après l'article premier, le projet s'applique dans la mesure où l'article 2 ne réserve pas une procédure dérogatoire. Les dérogations non réservées à l'article 2 sont abrogées conformément à l'article 75, 1^{er} alinéa, lettre *c*. Une future loi pourrait, éventuellement, établir de nouvelles dispositions de

procédure; dans ce cas, l'énumération des exceptions que contient l'article 2 devrait être élargie pour que le but du projet — la codification — puisse être atteint. Ce résultat est déjà quelque peu limité du fait que le projet, à l'article 75, premier alinéa, lettre *c*, abroge uniquement les dispositions dérogatoires proprement dites et non les dispositions ayant le même contenu mais dont le texte seul diffère. Il n'élimine ainsi pas tous les chevauchements avec des règles de procédure du droit administratif spécial, comme il aurait été concevable. Ne sont pas des dispositions dérogatoires les normes complémentaires qui règlent plus en détail que le projet tel ou tel point d'une procédure spéciale, sans y déroger, ou se rapportent à des points que le projet ne règle pas et ne peut pas régler, puisqu'il constitue une codification réduite au minimum avec champ d'application aussi étendu que possible. La plupart de ces nombreuses dispositions complémentaires concernent la procédure non contentieuse. Les principaux exemples en sont la procédure douanière, la procédure de l'administration militaire — dans la mesure où elle n'est pas visée par l'exception de l'article 2, lettre *a*, chiffre 1 — et les différentes procédures en matière d'autorisations et de concessions. Les règlements des commissions fédérales de recours offrent les principaux exemples de dispositions complémentaires de procédure contentieuse. C'est ainsi que, pour citer un exemple récent, l'ordonnance du 5 novembre 1963 sur la commission de recours en matière de protection civile (RO 1963, 947) complète le projet sur plusieurs points.

Art. 4

Le premier alinéa, lettres *a* et *b*, définit les décisions: Ce sont des mesures qui engendrent des rapports de droit — injonction, autorisation, approbation, etc. (ATF 89, I, 258/259) — ou les constatent, c'est-à-dire qu'elles appliquent aux cas concrets et individuels le droit public objectif avec ses obligations ou avantages circonscrits d'une manière générale et abstraite. Il importe peu qu'elles soient prises d'office ou sur demande. Le rejet ou la déclaration d'irrecevabilité d'une demande, aussi d'une demande de nouvel examen, est, d'après la lettre *c*, une décision. La définition de la décision englobe donc aussi les mesures dépendant du consentement de l'intéressé; si ce consentement est nécessaire, le caractère unilatéral de la mesure, par opposition au caractère bilatéral des contrats de droit public, s'estompe quelque peu (cf. les rapports Imboden et Zwahlen sur le contrat de droit administratif à l'Assemblée des juristes 1958, *Revue de droit suisse*, t. 77, p. 1a s., 460a s.). Le présent projet ne règle pas la procédure relative à la conclusion de contrats de droit public — et *a fortiori* de droit privé — contrairement par exemple aux articles 8 et 40 et suivants du projet-modèle allemand de 1963. Cette procédure est difficile à régler et les parties contractantes ont moins besoin d'une procédure bien ordonnée que les administrés touchés par une décision. Toutefois, la procédure contentieuse est également réglée en ce sens que l'article 111, 1^{er} alinéa, lettre *b*, du projet de révision des articles 97 et suivants de la loi d'organisation judiciaire ouvre l'action de

droit administratif au Tribunal fédéral en cas de réclamations découlant d'un contrat de droit public.

Les conseils ou renseignements individuels ou généraux adressés au public, qu'il ne faut pas confondre avec les avertissements, n'ont pas le caractère obligatoire inhérent aux mesures (Recevabilité d'un recours contre un avertissement, *Revue de droit administratif et fiscal*, t. 20, 1964, p. 209). L'ordonnance ne doit pas être confondue avec la mesure, ni avec la décision de portée générale prévue à l'article 32, lettre c. Comme la mesure, l'ordonnance est obligatoire. L'instruction de service lie l'administration, tandis que l'ordonnance lie le juge et le public; mais il s'agit d'actes de portée générale et abstraite, non de mesures individuelles concrètes. Les mesures individuelles et concrètes, qui sont prises à titre interne par l'administration ou en vertu d'un autre rapport de subordination et ont des effets sur les droits personnels des intéressés, sont en principe des décisions. Il s'agit surtout des décisions portant sur des droits non pécuniaires du personnel fédéral au sens des articles 58 et 59 de la loi du 30 juin 1927 sur le statut des fonctionnaires (RS I, 479) et prises en vertu du pouvoir d'appréciation (Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération, fasc. 30, 1961, n° 21), par exemple le déplacement administratif (*ibid.* fasc. 28, 1958, n° 23), le refus de proposer une promotion demandée (*ibid.* fasc. 25, 1955, n° 33), le refus d'accorder une promotion demandée (*ibid.* fasc. 27, 1957, n° 27) et, selon l'article 15 de la loi sur la responsabilité du 14 mars 1958 (RO 1958, 1487), l'octroi ou le refus de l'autorisation d'ouvrir une procédure pénale. Il n'en va pas de même de la décision d'ouvrir une procédure disciplinaire; dans ce cas, seul est admis le recours hiérarchique selon l'article 65 du projet, même si l'autorité parle d'une décision (Imboden, *Verwaltungsrechtsprechung*, 2^e éd., 1964, n° 112 V a).

Les décisions des autorités fédérales et des autorités cantonales inférieures statuant en dernière instance se fondent sur le droit public fédéral, en premier lieu sur le droit administratif (droit matériel et droit de procédure, droit interne et international public), mais aussi sur le droit constitutionnel, par exemple les décisions sur recours rendues par le Conseil fédéral en vertu de l'article 68; des décisions des autorités cantonales de dernière instance qui sont susceptibles d'être déferées au Conseil fédéral peuvent aussi se fonder sur le droit public cantonal. Le droit pénal en matière administrative qui, comme le droit pénal ordinaire, est du droit public, n'est que peu touché par le projet (art. 2, lettre a, ch. 2), de même que le droit administratif en matière d'exécution de peines et mesures, domaine ressortissant aux cantons (art. 374, 1^{er} al., CP). Les décisions en matière d'exécution des peines et mesures ne sont visées par le projet qu'à l'article premier, 3^e alinéa, et qu'aussi longtemps qu'en cette matière le recours au Conseil fédéral est ouvert contre les décisions rendues en dernière instance cantonale (art. 68, 1^{er} al., lettre b).

Un recours de droit administratif au Tribunal fédéral suppose, d'après l'article 97 du projet de révision des articles 97 et suivants de la loi d'organisation judiciaire, une décision fondée sur le droit public fédéral. Pour définir

la notion de la décision, l'article 97 précité renvoie à l'article 4 du présent projet.

Le deuxième alinéa énumère les principales mesures non spécifiques qui sont aussi des décisions au sens du premier alinéa, non comprises les décisions de constatation de droits ou d'obligations, déjà indiquées au premier alinéa, lettres *b* et *c*, puis à l'article 22.

Le troisième alinéa mentionne des déclarations de volonté unilatérales et obligatoires d'autorités; ces déclarations ne sont pas des décisions au sens du premier alinéa, notamment celles que vise l'article 114 du projet de révision des articles 97 et suivants de la loi d'organisation judiciaire et celles qui concernent des prétentions à faire valoir par voie d'action. Les recours hiérarchiques (art. 65) peuvent donner lieu à une décision et les recours pour déni de justice ou retard injustifié (art. 66) sont réglés par des prononcés qui se rapprochent des décisions incidentes. Ces prononcés ne sont cependant pas considérés par l'article 4, 3^e alinéa, comme des décisions; nous renvoyons à ce qui est dit à propos de l'article 66.

Art. 5

Les sujets actifs de la procédure sont d'une part les autorités qui doivent décider et d'autre part les personnes dont les droits ou les obligations seront touchés par la décision, de même que les autorités assimilables à ces personnes, si elles disposent d'une voie de droit contre les autorités qui statuent. Ces autorités bénéficiant d'un droit de recours et ces personnes, le plus souvent de droit privé, s'appellent les parties. La qualité de partie ne se confond pas entièrement avec la qualité pour recourir de l'article 43. D'une manière générale, le projet souligne le rôle des parties comme sujets et non seulement comme objet de la procédure.

Art. 6 à 8

Les décisions doivent émaner de l'autorité matériellement et localement compétente, sinon elles sont nulles d'après les principes généraux du droit administratif. Le premier acte de procédure de l'autorité saisie consiste donc, d'après l'article 6, premier alinéa, à examiner sa compétence; elle doit le faire d'office, que la partie conteste la compétence ou la reconnaisse. D'après l'article 6, 2^e alinéa, la partie et l'autorité ne peuvent pas conclure en matière de compétence, pas plus qu'en procédure pénale, un accord analogue à la prorogation de for et à la clause d'arbitrage permises en procédure civile. Cela empêche en particulier le recourant de «sauter» un degré de juridiction et l'autorité de recours de se saisir d'une affaire non encore litigieuse ou l'autorité de dernière instance d'évoquer un recours, même si la partie ou le recourant est d'accord.

Allant plus loin que l'article 23 *bis*, 1^{er} alinéa, de la loi sur l'organisation de l'administration et que les articles 130, 1^{er} alinéa, et 96, 1^{er} alinéa, de la loi d'organisation judiciaire, l'article 7 prescrit l'échange de vues entre autorités

en cas de compétence douteuse, la transmission de l'affaire par l'autorité incompétente à l'autorité compétente et le calcul du délai à partir du moment où l'affaire a été portée devant l'autorité incompétente, même pour la procédure non contentieuse. Par autorité on entend, cela va de soi, une autorité fédérale au sens de l'article premier, 1^{er} et 2^e alinéas; cela vaut aussi pour les dispositions suivantes, lorsqu'il y est question d'autorité.

Si une partie allègue la compétence d'une autorité qui se tient pour incompétente, sans pouvoir transmettre l'affaire à une autre autorité fédérale en vertu de l'article 7, 1^{er} alinéa, ou si une partie conteste la compétence d'une autorité qui se considère comme compétente selon l'article 7, 1^{er} et 2^e alinéas, l'autorité rend d'office une décision incidente conformément à l'article 8, 1^{er} et 2^e alinéa. Cette décision incidente peut faire l'objet d'un recours selon l'article 42, lettre *a*. Différents des contestations entre autorités et parties au sujet de la compétence sont les conflits de compétence entre autorités; ces conflits sont, en vertu de l'article 8, 3^e alinéa, tranchés par l'autorité supérieure commune ou par l'autorité de surveillance. Sont exceptés les conflits avec le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances, qui, selon l'article 85, chiffre 13, de la constitution, sont réglés par l'Assemblée fédérale et avec des autorités cantonales qui, selon l'article 83, lettre *a*, de la loi d'organisation judiciaire, sont réglés par le Tribunal fédéral.

Art. 9

Outre les membres des autorités saisies — membres d'un collège ou personnes habilitées à signer pour une autorité — le personnel de ces autorités doit lui aussi, dans la mesure où il participe d'une manière importante à préparer le règlement d'une affaire, tenir compte des motifs de récusation de l'alinéa premier, lettres *a* à *d*. Ces motifs de récusation s'appliquent à la procédure non contentieuse et à la procédure contentieuse. Pour la procédure contentieuse, ils s'ajoutent aux motifs de récusation des articles 54 et 71 du projet et 11 de la loi sur l'organisation de l'administration (RS 1, 245); les articles 54 et 71 du projet précisent le motif de récusation de l'article 9, 1^{er} alinéa, lettre *d*. Il ne faut pas confondre avec les motifs de récusation les motifs d'exclusion et d'incompatibilité selon les articles 2 et 3 de la loi sur l'organisation de l'administration et 14 et 15 de la loi sur le statut des fonctionnaires. Aux termes de l'article 42, lettre *b*, le rejet de la demande de récusation présentée par une partie (art. 9, 2^e al.) est une décision incidente pouvant faire l'objet d'un recours.

Art. 10

Selon le premier alinéa, la partie peut se faire représenter par quelqu'un qui n'est pas au bénéfice d'une patente d'avocat, mais elle n'est pas obligée de se faire représenter même s'il s'agit d'une procédure contentieuse. Si elle se fait représenter, le mandataire doit, aux termes du 2^e alinéa, produire sur demande des pouvoirs écrits. C'est un assouplissement par rapport à l'article 130, 1^{er} alinéa, en liaison avec l'article 29, 1^{er} alinéa, de la loi d'organisation judiciaire et à l'article 23 *bis*, 1^{er} alinéa, lettre *f*, de la loi sur l'organisation de l'administration. Même si les pouvoirs ne sont pas écrits, l'autorité s'adresse

à la partie, tant que celle-ci n'a pas révoqué la procuration, par l'intermédiaire du mandataire.

Art. 11 à 17

Il ne serait pas rationnel de prévoir, à l'article 11, que les faits sont constatés d'office si les parties (art. 12) et les tiers (art. 13 à 17) n'étaient pas tenus de collaborer à cette opération. L'obligation de la partie, notamment de renseigner et de produire des pièces, est réglée par les lois administratives spéciales, ainsi par l'article 19 de la loi du 4 octobre 1963 sur les installations de transport par conduites (RO 1964, 100) et par l'article 39, 1^{er} alinéa, de la loi du 23 décembre 1959 sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique et la protection contre les radiations (RO 1960, 599). Si ces lois ne prévoient rien, l'article 12 du projet dispose que le requérant (en procédure contentieuse, d'après l'art. 46, 1^{er} et 2^e al., le recourant) est tenu de collaborer et que l'autorité peut déclarer irrecevables la requête, le recours ou une conclusion dans une procédure contentieuse ou non contentieuse si l'intéressé refuse le concours nécessaire qu'on peut attendre de lui. Les décisions incidentes obligeant une partie à renseigner ou à produire des pièces peuvent faire l'objet d'un recours d'après l'article 42, lettre *d*, et de moyens de contrainte selon l'article 36, lettres *c* à *e*. Il n'y a pas lieu de prévoir, en procédure administrative, l'interrogatoire des parties sous serment ou non selon l'article 306 du code pénal. Parmi les autres moyens de preuve entrant en ligne de compte pour la procédure administrative — renseignements et documents de tiers, inspection des lieux et expertise — il convient de régler spécialement l'audition de tierces personnes, leur obligation de témoigner et la production de leurs documents. Le projet donne un caractère subsidiaire à ces obligations de témoigner et de produire des documents (art. 13 à 17), auxquelles s'appliquent au surplus, en vertu des articles 14, 2^e alinéa, et 17, les dispositions de la procédure civile fédérale — avec une dérogation à l'article 14, 3^e alinéa, en faveur du secret professionnel ou d'affaires, notamment du secret des banques. Ce caractère subsidiaire signifie que les obligations dont il s'agit ne naissent que si, conformément au préambule de l'article 13, 1^{er} alinéa, les faits ne peuvent être suffisamment éclaircis d'une autre façon. Seules les autorités énumérées à l'article 13, 1^{er} alinéa, lettres *a* à *c*, peuvent obliger des tiers à témoigner et à produire des documents. Cette obligation et l'exclusion de l'audition des témoins (art. 15, 2^e al.) constituent en vertu de l'article 42, lettre *d*, des décisions incidentes pouvant faire l'objet d'un recours. Toutes ces garanties servent à prévenir les abus en matière d'obligation de témoigner et de produire des documents, dans l'intérêt du respect des principes de l'Etat régi par le droit et eu égard aux peines sévères prévues pour le faux témoignage par les articles 307 à 309 du code pénal.

Art. 18 à 21

Les dispositions sur les délais reproduisent, pour l'essentiel, les articles 32 à 35 de la loi d'organisation judiciaire et l'article 1^{er} de la loi du 21 juin 1963 sur la supputation des délais comprenant un samedi (RO 1963, 815), articles qui s'appliquent actuellement en matière de procédure administrative con-

tentieuse, en vertu de l'article 130, 1^{er} alinéa, de la loi d'organisation judiciaire et de l'article 23 bis, 1^{er} alinéa, lettre g, de la loi sur l'organisation de l'administration. Elles ne régissent naturellement que les délais péremptoires dont l'inobservation a pour effet la forclusion, et non pas les délais d'ordre légaux. Le fait qu'elles sont également applicables dans la procédure non contentieuse permet de renoncer à l'article 34, 1^{er} alinéa, de la loi d'organisation judiciaire sur les fêtes judiciaires.

Art. 22

L'autorité compétente pour prendre une décision peut d'office (art. 22, 1^{er} al.) et doit, à la demande de la partie intéressée (2^e al.), constater si et dans quelle mesure la décision concernera cette partie, lui conférera des droits ou lui imposera des obligations, l'interprétation au sens de l'article 64 étant un cas d'application. Cette constatation, qui constitue une décision susceptible de recours comme les jugements de constatation dans la procédure civile et la juridiction administrative (ATF 89, I, 418), peut, comme d'autres décisions, acquérir l'autorité de la chose jugée. Le 3^e alinéa le confirme dans le cas où la partie a agi de bonne foi en se fondant sur la décision de constatation.

Art. 23 à 25

La consultation des pièces est une condition de l'exercice du droit de s'exprimer, lequel représente l'essentiel du droit d'être entendu, garanti par l'article 4 de la constitution et réglé en détail pour la procédure administrative par les articles 26 à 30 du projet (cf. à ce sujet rapports Tinner et Darbellay à l'assemblée des juristes 1964, *Revue de droit suisse*, t. 83, p. 346 s., 551 s.). Une partie qui n'a pas droit à une audition préalable selon l'article 27 n'a donc pas non plus le droit de consulter préalablement les pièces. Les dispositions des articles 23 à 25 ne trouvent donc pas application dans chaque procédure administrative. Le refus du droit de consulter les pièces est une décision incidente qui peut faire l'objet d'un recours selon l'article 42, lettre e.

Art. 26 à 30

L'essentiel du droit d'être entendu selon l'article 26 réside dans le droit de s'exprimer que les articles 28, 48, 52 et 56, 2^e alinéa, prévoient spécialement pour des cas spécifiques. Il s'agit du droit de la partie de s'exprimer par écrit, ou oralement devant les personnes présentes, l'autorité ayant de son côté (en vertu du principe de l'investigation d'office, art. 11) l'obligation d'examiner les allégués et preuves invoqués (art. 29 et 30) et les parties ayant le droit de consulter les pièces (art. 23 à 25), sans quoi l'audition aurait une valeur illusoire. La règle de l'examen obligatoire (art. 29) n'a pas un caractère absolu. L'autorité est tenue d'apprécier seulement les allégués importants et de les apprécier suivant leur importance. Elle n'est pas tenue d'apprécier des allégués importants si la partie néglige le délai imparti pour les faire valoir et n'invoque pas un motif de restitution pour inobservation d'un

délai selon l'article 21. Si des allégués sont avancés par un recourant après l'expiration du délai de recours, l'autorité de recours ne doit donc les examiner que dans les limites des articles 48 et 52, 2^e alinéa. L'audition précède automatiquement la décision dans une procédure contentieuse et dans une procédure non contentieuse ouverte à la demande d'une partie. Dans une procédure non contentieuse ouverte d'office, les conditions de l'article 27 doivent être remplies: il faut que la décision soit défavorable à la partie ou ne lui soit pas entièrement favorable, ne soit pas urgente ou annulable, c'est-à-dire ne puisse faire l'objet d'un recours ou d'une demande de nouvel examen, et qu'elle ne soit pas une mesure d'exécution; pour les mesures d'exécution, l'avis comminatoire remplace l'audition (art. 38). Les dispositions complémentaires du droit administratif spécial (art. 3) sont réservées sur toute la ligne; elles peuvent garantir une audition plus étendue que celle des articles 26 à 30.

Art. 31 à 34

En vertu de l'article 31, premier alinéa, les décisions doivent être notifiées par écrit et dans la langue officielle prévue au 3^e alinéa, à moins que la notification orale selon le 2^e alinéa ou la notification dans une feuille officielle selon l'article 32 n'entre en considération. La notification dans une feuille officielle selon l'article 32, lettre c, est prévue également pour des décisions de portée générale, par exemple selon l'article 22, 3^e alinéa, en liaison avec l'article 22 *quinquies* de la loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents (RO 1964, 970) ou dans les affaires d'examens (FF 1960, II, 185; 1961, I, 1112, II, 664; cf. à ce sujet JAC, fasc. 29, 1959/60, n° 53). Les décisions à notifier par écrit (art. 31) qui sont défavorables à une partie ou ne lui sont pas entièrement favorables doivent, en vertu de l'article 33, être désignées comme telles, motivées et, sauf si elles sont définitives, munies de l'indication des voies de droit. Une autorité de première instance peut, contrairement à la juridiction de recours (art. 55, 2^e al.), notifier ses décisions par lettre; ce mode de notification ne dispense cependant pas d'observer les exigences formelles selon l'article 33, comme le rappelle déjà, dans l'intérêt du destinataire, l'article 14, 3^e alinéa, de l'ordonnance d'exécution du 26 mai 1961 de la loi sur l'organisation de l'entreprise des postes, téléphones et télégraphes (RO 1961, 426). La notification suppose une décision. Des communications officielles n'ayant pas le caractère de décisions au sens de l'article 4 ne le deviennent pas du fait d'une notification en bonne et due forme selon les articles 31 à 33. Inversement, des décisions qui n'ont pas été notifiées n'ont aucun effet juridique. Une décision notifiée irrégulièrement produit des effets juridiques dès que la partie en a connaissance. En vertu de l'article 34, une notification irrégulière n'entraîne cependant aucun préjudice pour la partie, par exemple si elle forme un recours tardif ou non motivé contre une décision, notifiée par écrit, mais sans indication des voies de droit ni considérants. Le délai de recours prévu à l'article 45 commence à courir seulement avec l'indication des voies de droit et l'obligation du recourant de motiver son recours selon l'article 47, 1^{er} alinéa,

ne prend naissance qu'avec l'indication des motifs par l'autorité qui a statué. L'article 33, 1^{er} et 2^e alinéas, concernant l'indication des voies de droit, de même que les autres dispositions du projet sur la notification des décisions ne sont pas applicables aux décisions définitives (art. 2, lettre *b*, ch. 2), en particulier aux décisions cantonales de dernière instance qui ne peuvent être attaquées que par la voie du recours de droit public (ATF 91, I, 48).

Art. 35 à 39

Quel est, parmi les moyens de contrainte énumérés à l'article 36 (l'énumération n'est pas limitative, les dispositions complémentaires du droit spécial étant toujours réservées en vertu de l'art. 3), celui qui est le plus approprié et le moins rigoureux, comme le prévoit l'article 37? Cela dépend des conditions particulières à celui auquel il doit s'appliquer. Il n'est pas possible de formuler une règle générale (Imboden, *Verwaltungsrechtsprechung*, 2^e éd., 1964, n° 72 II/a). L'exécution aux frais de l'obligé et l'exécution directe — mais non pas l'avis comminatoire selon l'article 38 — sont, d'après l'article 4, 2^e alinéa, des décisions pouvant comme telles être déferées à l'autorité de recours; la seule particularité réside dans le fait que le recours ne peut pas être dirigé contre la décision à exécuter, passée en force ou non (art. 35). En prévoyant que les cantons doivent aider les autorités fédérales, l'article 39 montre que les articles 35 et suivants tendent à régler seulement les mesures prises par des autorités fédérales pour l'exécution de leurs décisions, et non celles qui sont prises par des autorités cantonales; ces dernières mesures sont réglées par le droit cantonal, en tant que le droit administratif spécial de la Confédération ne prévoit rien. La lettre *a* devra être interprétée en fonction de l'article 162 de la loi d'organisation judiciaire, qui reste en vigueur.

Art. 40 et 41

Les articles 40 et suivants, combinés avec les articles 6 et suivants, règlent la procédure de recours et, selon l'article 72, aussi devant le Conseil fédéral. Seuls les articles 6 et suivants s'appliquent à la procédure d'opposition visée par l'article 41, lettre *c*, qui est une procédure contentieuse particulière de première instance. Les articles 41 et suivants ne s'appliquent donc pas. La lettre confirme le caractère définitif des décisions des organes d'estimation militaires (art. 66, 2^e al., 67, 3^e al., 70, 2^e al., et 94 de l'arrêté de l'Assemblée fédérale concernant l'administration de l'armée, RO 1949, I, 1185; art. 140, 4^e et 5^e al., de l'ACF du même nom, RO 1949, I, 1227; art. 23 de l'ordonnance concernant la réquisition militaire, RO 1951, 1344; art. 14 de l'ordonnance concernant la location et la réquisition d'engins de génie civil, RO 1953, 1025; art. 7 de l'ordonnance concernant les chiens militaires, RO 1951, 822).

Art. 42

La possibilité de recourir contre des décisions incidentes est une innovation importante; ces décisions incidentes ne doivent pas être confondues avec les décisions de constatation (art. 22), qui peuvent faire l'objet d'un recours déjà en vertu de l'article 40. La jurisprudence ne dit rien à ce sujet.

Cela est probablement dû au fait que la jurisprudence du Tribunal fédéral s'est montrée jusqu'à présent plutôt hostile à la possibilité de recourir contre des décisions incidentes (ATF 85, I, 198). L'article 42, lettres *a* à *g*, n'énumère pas d'une manière exhaustive les décisions incidentes qui peuvent faire l'objet d'un recours, si bien que d'autres décisions peuvent aussi, en cours de procédure, être attaquées, par exemple des décisions au sens de l'article 57, 5^e alinéa.

Art. 43

Le texte de la lettre *a* est identique à celui de l'article 102, lettre *a*, du projet de révision des articles 97 et suivants de la loi d'organisation judiciaire et comble une lacune des articles 124 et suivants de cette loi et 23 *bis*, 1^{er} alinéa, de la loi sur l'organisation de l'administration. La jurisprudence et certaines lois administratives spéciales, par exemple l'article 110 de la loi du 3 octobre 1951 sur l'agriculture (RO 1953, 1125), comblent actuellement cette lacune, en s'inspirant expressément ou tacitement de l'article 103, 1^{er} alinéa, de la loi d'organisation judiciaire, dont la rédaction, toujours plus critiquée, est modifiée à l'article 102, lettre *a*, précité. L'article 43, lettre *a*, du présent projet n'entend rien changer à la jurisprudence, notamment en ce qui concerne la qualité des associations pour recourir (JAC, fasc. 29, 1959/60, n^o 34; fasc. 27, 1957, n^o 29; fasc. 25, 1955, n^o 146; fasc. 19/20, 1948-1950, n^{os} 28, 30). La possibilité d'assouplir les exigences attachées à la qualité pour recourir (cf. p. ex. l'art. 58, 1^{er} al., de la loi du 13 mars 1964 sur le travail; FF 1964, I, 585) est ouverte par l'article 43, lettre *b*, du projet. Les exigences attachées à la qualité des autorités pour recourir ne doivent pas non plus subir de changement. D'après la lettre *c*, l'autorité a en tout cas qualité pour recourir lorsque le droit administratif spécial le prévoit expressément, ce qui signifie qu'elle était partie, au sens de l'article 5, à la procédure non contentieuse qui a précédé. A titre d'exemples nous citons l'article 52 de la loi du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (RO 1952, 1126), l'article 6, 5^e alinéa, de l'arrêté sur le statut du lait du 29 septembre 1953 (RO 1953, 1135), les articles 57 et 60, 4^e alinéa, de l'ordonnance d'exécution de la loi sur la navigation aérienne, du 5 juin 1950 (RO 1950, I, 531). La qualité pour recourir d'une autorité non subordonnée hiérarchiquement à la juridiction saisie ou de la collectivité ou de l'établissement de droit public représenté par cette autorité peut résulter aussi de l'article 43, lettre *a*, du projet (cf. JAC fasc. 29, 1959/60, n^o 32; fasc. 27, 1957, n^o 119; fasc. 24, 1954, n^o 15; fasc. 19/20; 1948-50, n^o 185; ATF 72, I, 55). Les frais à la charge d'une autorité qui recourt sont réglés par l'article 57, 2^e alinéa.

Art. 44

Le texte des lettres *a* à *c* s'inspire de celui de l'article 103 du projet de révision des articles 97 et suivants de la loi d'organisation judiciaire. En mettant sur le même pied la violation du droit, l'excès et l'abus du pouvoir

d'appréciation (ce dernier est une forme de l'arbitraire, ATF 89, I, 18, 464; 88, I, 177; 87, I, 249), la disposition de la lettre *a* codifie la doctrine et la jurisprudence dominantes dans notre pays et à l'étranger. Elle est intéressante surtout en liaison avec la lettre *c* (art. 127, 2^e al., OJ), selon laquelle, en matière de recours dirigé contre une décision rendue en dernière instance cantonale, le grief d'inopportunité ne peut pas être invoqué. Il va de soi que la violation d'une règle de procédure est une violation du droit selon la lettre *a*.

Art. 45 à 48

Les articles 45 à 47 s'inspirent des articles 105 et 107 du projet de révision des articles 97 et suivants de la loi d'organisation judiciaire. Moins rigoureux que l'article 107, 2^e et 3^e alinéa, de ce projet et que la jurisprudence actuelle, suivant laquelle l'autorité saisie peut déclarer irrecevable un recours qui ne contient pas de conclusions ou de motifs ou n'est pas signé (JAC fasc. 30, 1961, n^{os} 23, 24; fasc. 29, 1959/60, n^o 39; fasc. 28, 1958, n^o 26; fasc. 27, 1957, n^o 31; fasc. 25, 1955, n^o 40), l'article 47, 3^e et 4^e alinéa, du présent projet disposent que l'irrecevabilité d'un recours incomplet est subordonnée à la condition que le recourant ne le régularise pas dans le court délai supplémentaire à lui accorder. Le recourant doit toutefois au moins annoncer le recours dans le délai de recours prévu à l'article 45. S'il omet de le faire sans indiquer de motif de restitution pour inobservation du délai selon l'article 21, l'autorité de recours peut déclarer le recours irrecevable. L'article 48 consacre une pratique instaurée tacitement et consistant à impartir au recourant un délai supplémentaire pour lui permettre de compléter les motifs du recours.

Art. 49 à 56

L'article 53 (nouvel examen de la décision par l'autorité inférieure malgré le recours) affaiblit l'effet dévolutif du recours, qui est prévu par l'article 49 et consiste dans le fait que l'autorité saisie a seule le pouvoir de statuer sur le recours. Le recours se rapproche ainsi de l'opposition. Aussi serait-il inutile de généraliser l'institution de l'opposition, quand bien même elle a donné de bons résultats dans la procédure de taxation fiscale et offrirait des avantages encore dans d'autres domaines.

L'article 50, au 5^e alinéa, rappelle la responsabilité prévue dans les articles 3 et suivants de la loi du 14 mars 1958 sur la responsabilité (RO 1958, 1484) et précise, aux alinéas 1^{er} à 4, les articles 128 de la loi d'organisation judiciaire et 23 *bis*, 1^{er} alinéa, lettre *c*, de la loi sur l'organisation de l'administration. Le refus ou l'octroi de l'effet suspensif, comme aussi d'autres mesures provisionnelles selon l'article 51, peuvent faire l'objet d'un recours (art. 42, lettre *f*); il en est de même des décisions incidentes déléguées au département qui instruit les recours au Conseil fédéral (art. 70, 3^e al.).

L'article 54 précise l'article 9, 1^{er} alinéa, lettre *d*, tandis que l'article 55, 2^e alinéa, renforce l'article 33, 1^{er} alinéa.

L'autorité de recours qui, d'après l'article 55, 1^{er} alinéa, statue elle-même ou renvoie l'affaire à l'autorité inférieure, avec des instructions impératives, peut, selon l'article 56, 1^{er} et 3^e alinéa, aller au-delà des conclusions du recourant (*ire ultra petita*), en sa faveur ou à son détriment (*reformatio in melius aut in pejus*). Elle peut le faire dans tous les cas en matière de contributions et, s'il s'agit d'autres affaires administratives, lorsqu'elle est autorité supérieure ou autorité de surveillance de celle qui a rendu la décision attaquée. Il en va autrement lorsque l'autorité inférieure est une autorité cantonale de dernière instance ou que l'autorité de recours est une commission fédérale de recours. Par surveillance on entend ici (comme aussi aux art. 8, 3^e al., 40, 2^e al., 65, 66 et 67, lettre *b*, du projet) la surveillance hiérarchique au sens de l'article 102, chiffre 15, et non la surveillance de la Confédération selon l'article 102, chiffre 13, de la constitution. Les commissions fédérales de recours ont donc à cet égard le même statut que le Tribunal fédéral qui, d'après l'article 110, 1^{er} alinéa, du projet de revision des articles 97 et suivants de la loi d'organisation judiciaire, ne peut aller au-delà des conclusions des parties, sauf dans les contestations en matière de contributions. Là où l'autorité de recours peut aller au-delà des conclusions des parties, celles-ci peuvent, bien entendu, lui demander plus ou autre chose que devant l'autorité inférieure. L'autorité de recours apprécie conformément à l'article 29 les faits et allégués nouveaux des parties. Cela représente un certain assouplissement des règles instaurées par la jurisprudence au sujet du droit de faire valoir des éléments nouveaux (JAC, fasc. 30, 1961 n^{os} 36 à 38; fasc. 27, 1957, n^{os} 25, 35, 36; fasc. 26, 1956, n^o 39; fasc. 19/20 1948-1950, n^o 89).

Art. 57 à 59

L'article 57 sur les frais reprend, pour l'essentiel, l'article 158 de la loi d'organisation judiciaire, auquel renvoient aussi l'article 23 *bis*, 1^{er} alinéa, lettre *b*, de la loi sur l'organisation de l'administration et les articles 3 et suivants de l'arrêté du Conseil fédéral du 16 février 1960 sur les frais de recours et les émoluments de chancellerie (RO 1960, 257). Le projet innove à l'article 58 (dépens) et à l'article 59 (bénéfice du pauvre). Ces deux institutions de procédure, réglées pour le Tribunal fédéral par les articles 152, 159 et 160 de la loi d'organisation judiciaire, soulignent, avec les articles 60 et suivants du projet relatifs à la revision des décisions sur recours, le souci de renforcer les garanties juridiques dans la procédure contentieuse.

Art. 60 à 63

Les articles 60 et suivants, qui s'inspirent des articles 136 et suivants de la loi d'organisation judiciaire, codifient la jurisprudence dominante, suivant laquelle les décisions sur recours ont la force de chose jugée, mais non l'autorité de la chose jugée comme en matière civile (message du 9 février 1943, FF 1943, 119). Elles ont cependant l'autorité de la chose jugée en ce sens que, comme les jugements civils et pénaux, elles peuvent être révisées seulement pour des motifs précis, alors que les décisions administratives de première instance, qui n'ac-

quièrent qu'exceptionnellement l'autorité de la chose jugée, peuvent être l'objet d'un nouvel examen pour tout motif d'intérêt public (Imboden, *Verwaltungsrechtsprechung*, 2^e éd., 1964, n° 44/II/c; ATF 91, I, 95/95; 89, I, 434; JAC, fasc. 25, 1955, n°s 37 s.). Le nouvel examen de décisions de première instance est régi à titre exceptionnel, dans le droit administratif spécial, par exemple par l'article 51, 2^e alinéa, de la loi du 20 septembre 1963 sur la formation professionnelle (RO 1965, 342) et dans les autres cas par les règles générales non écrites du droit administratif, que le projet n'entend pas codifier sans nécessité, comme nous l'avons dit sous chiffre III. Le projet ne contient donc que le strict nécessaire, en interdisant le nouvel examen à l'article 22, 3^e alinéa, et en l'autorisant aux articles 63 et 53.

Art. 64

En principe, seul le dispositif est objet de l'interprétation; les considérants ne le sont que si l'on ne peut élucider le sens et la portée du dispositif qu'en se référant aux motifs de la décision (Birchmeier, *Handbuch*, p. 516).

Art. 65 et 66

Le recours hiérarchique (art. 65), émanation du droit de pétition garanti par l'article 57 de la constitution, n'est rien de plus qu'une dénonciation. Le dénonciateur critique l'activité d'une autorité dans sa propre affaire ou dans l'affaire d'autrui lorsqu'il ne peut recourir dans la forme. Il n'a pas les droits et obligations d'une partie. Une procédure non contentieuse ou contentieuse n'entre en ligne de compte que si l'intervention de l'autorité supérieure ou de l'autorité de surveillance aboutit à une décision, qui est alors une décision rendue d'office et non une décision sur recours. L'autorité supérieure ou l'autorité de surveillance saisie d'un recours hiérarchique peut, par exemple, casser ou faire casser par l'autorité inférieure une décision de cette autorité, qui est passée en force, mais est soumise à nouvel examen (Imboden, *Verwaltungsrechtsprechung*, 2^e éd., 1964, n°s 105/III et 112/III). Si l'autorité supérieure déclare irrecevable un recours proprement dit, mais le traite comme recours hiérarchique dans son arrêté d'irrecevabilité sans prendre sur ce dernier de décision formelle (JAC, fasc. 30, 1961, n° 58), la suite donnée au recours hiérarchique n'équivaut pas à un arrêté sur recours. Si aucune décision n'est prise à la suite d'un recours hiérarchique, l'intéressé ne peut qu'exercer un nouveau recours hiérarchique.

Le recours pour déni de justice ou retard injustifié (art. 66) permet à une partie de s'en prendre à l'autorité compétente dont l'inactivité est injustifiable à la lumière de l'article 4 de la constitution. Ce recours analogue au recours hiérarchique se rapproche aussi du recours contre la suspension de la procédure (art. 42, lettre c) et par conséquent d'un recours proprement dit (cf. Imboden, *Verwaltungsrechtsprechung*, 2^e éd., 1964, n° 113/II/a). L'arrêté pris sur recours pour déni de justice ou retard injustifié, arrêté auquel l'intéressé a

ainsi droit, n'est cependant pas une décision conformément à l'article 4, 3^e alinéa. Cet arrêté peut tout au plus être attaqué par la voie d'un recours hiérarchique.

L'autorité de recours selon l'article 40, 2^e alinéa, n'est pas nécessairement l'autorité supérieure ou l'autorité de surveillance prévue aux articles 65 et 66.

Art. 67 à 74

Le chapitre IV reprend les articles 124 à 134 de la loi d'organisation judiciaire, dans la mesure où ils ne sont pas superflus du fait de l'article 72 et du chapitre II du projet ou des articles 30, 3^e alinéa, et 31, 2^e alinéa, de la loi d'organisation judiciaire, déclarés applicables par l'article 130, 1^{er} alinéa, de cette loi. Il apporte deux innovations de droit matériel. La première, précision de l'article 9, 1^{er} alinéa, lettre *d*, consiste dans la récusation obligatoire prévue à l'article 71. Plus important est l'article 68, 2^e alinéa, qui étend la compétence du Tribunal fédéral pour statuer sur des recours de droit public dirigés contre des actes législatifs des cantons et contre des décisions cantonales de dernière instance prises en exécution de ces actes législatifs. Au lieu du Conseil fédéral, c'est ainsi le Tribunal fédéral qui statuerait sur les recours de droit public exercés pour le motif que lesdits actes législatifs violeraient le droit fédéral selon l'article 68, 1^{er} alinéa, lettres *b* et *c*, et, partant, le principe garanti comme droit individuel de la force dérogatoire du droit fédéral (art. 2 des dispositions transitoires de la constitution) suivant lequel le droit fédéral a le pas sur le droit cantonal. La question de savoir si le droit cantonal est compatible avec le droit fédéral, contestation manifestement de droit public, est plutôt de la compétence du Tribunal fédéral. Ce dernier, du reste, statue déjà aujourd'hui sur les questions délicates de savoir si le droit cantonal est conciliable avec le droit fédéral (civil et pénal) et, selon les articles 68, 1^{er} alinéa, lettre *a*, et 83, lettre *a*, de la loi d'organisation judiciaire, sur des conflits de compétence analogues entre la Confédération et les cantons. Le Tribunal fédéral craint que l'article 68, 2^e alinéa, du projet n'entraîne la dispersion du droit, étant donné que l'interprétation des mêmes normes de droit administratif fédéral serait l'objet du recours de droit public au Tribunal fédéral (art. 68, 2^e al.) et d'un recours au Conseil fédéral (art. 68, 1^{er} al., lettre *b*). Mais cette crainte perd de son importance, à notre avis, du fait de l'extension envisagée de la juridiction administrative du Tribunal fédéral.

Art. 75 et 76

L'article 75, 1^{er} alinéa, lettre *c*, n'abroge que les dispositions matériellement contraires, non celles dont le texte seul est différent. Les dispositions complémentaires au sens de l'article 3 ne sont pas considérées comme contraires.

L'article 75, 2^e alinéa, sur l'adaptation future des dispositions dérogatoires et la disposition transitoire de l'article 76, 2^e alinéa, correspondent aux

chiffres IV, 2^e alinéa, et V, 2^e alinéa, du projet de revision des articles 97 et suivants de la loi d'organisation judiciaire.

Nous fondant sur ces considérations, nous avons l'honneur de vous proposer d'adopter le projet ci-joint de loi fédérale sur la procédure administrative.

Veuillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 24 septembre 1965.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Tschudi

Le chancelier de la Confédération,

Ch. Oser

(Projet)

Loi fédérale sur la procédure administrative

(Procédure administrative fédérale)

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 103 de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 24 septembre 1965,

arrête:

CHAPITRE PREMIER

Champ d'application et terminologie

Article premier

¹ La présente loi s'applique aux affaires administratives à régler par une décision et traitées en première instance ou sur recours par des autorités fédérales autres que l'Assemblée fédérale, le Tribunal fédéral ou le Tribunal fédéral des assurances.

² Sont réputées autorités fédérales:

- a. Le Conseil fédéral;
- b. Ses départements et les divisions, entreprises, établissements et autres services de l'administration fédérale qui leur sont subordonnés;
- c. Les établissements ou entreprises fédéraux autonomes;
- d. Les commissions fédérales;
- e. D'autres autorités, collectivités, établissements ou organismes indépendants de l'administration fédérale, dans la mesure où ils statuent dans l'accomplissement de tâches de droit public à eux confiées par la Confédération.

³ Seuls les articles 31 à 33 et 55, 2^e et 3^e alinéas, concernant la notification des décisions, s'appliquent à la procédure devant les autorités cantonales de dernière instance qui statuent en vertu du droit public fédéral.

A. Champ
d'application
I. Principe

Art. 2

La présente loi ne s'applique pas dans la mesure suivante:

a. Le chapitre II:

1. A la procédure de première instance en matière d'affaires administratives qui, de par leur nature, doivent être réglées sans procédure écrite par une décision immédiatement exécutoire;
2. A la procédure de première instance en matière d'affaires administratives pénales;
3. Ses articles 12 à 17 et 27 à 30 à la procédure en matière fiscale;
4. A la procédure des commissions d'estimation prévues par les articles 57 et suivants de la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation ¹⁾;

b. Les chapitres II et III:

1. A la procédure en matière d'affaires administratives de l'entreprise des PTT, à l'exception de celles de la direction générale;
2. A la procédure devant les autorités visées par l'article premier, 2^e alinéa, lettres *c* à *e*, et 3^e alinéa, exception faite des commissions fédérales de recours ou d'arbitrage en matière d'affaires administratives dans lesquelles elles statuent définitivement.

II. Exceptions en faveur d'affaires administratives spéciales

Art. 3

Les dispositions du droit fédéral qui règlent plus en détail que la présente loi, sans y déroger, tout ou partie d'une procédure, s'appliquent à titre complémentaire.

III. Dispositions complémentaires en faveur d'affaires administratives spéciales

Art. 4

¹ Sont considérées comme décisions les mesures, prises par les autorités et fondées sur le droit public fédéral, ayant pour objet:

- a. De créer, modifier ou d'annuler des droits ou des obligations dans des cas particuliers;
- b. De constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations dans des cas particuliers;
- c. De rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations dans des cas particuliers.

B. Définitions
I. Décision

¹⁾ RS 4, 1173.

² Sont aussi considérées comme décisions les mesures en matière d'exécution (art. 36, lettres *b* et *c*), les décisions sur opposition (art. 41, lettre *c*), les décisions incidentes (art. 42), les décisions sur recours (art. 55), les décisions prises en matière de réouverture de la procédure (art. 62) ou de nouvel examen (art. 63) et l'interprétation (art. 64).

³ Ne sont pas considérées comme des décisions celles qui statuent sur des recours pour déni de justice ou retard non justifié (art. 66) et les observations ou autres déclarations des autorités concernant des prétentions qui ne peuvent pas donner lieu à une décision.

Art. 5

II. Partie

Ont qualité de parties les personnes dont les droits ou les obligations pourraient être touchés par la décision, ainsi que les autorités qui disposent d'un droit de recours contre la décision.

CHAPITRE II

Règles générales de procédure

Art. 6

A. Compétence I. Examen

¹ L'autorité examine d'office si elle est compétente.

² La compétence ne peut pas être créée par accord entre l'autorité et la partie.

Art. 7

II. Transmission et échange de vues

¹ L'autorité qui se tient pour incompétente transmet sans délai l'affaire à l'autorité qu'elle considère comme compétente.

² L'autorité qui tient sa compétence pour douteuse ouvre sans délai un échange de vues avec l'autorité qu'elle considère comme compétente.

³ Le délai est réputé observé pour la partie qui s'adresse en temps utile à une autorité même si l'affaire ressortit à une autre autorité fédérale.

Art. 8

III. Contestations

¹ L'autorité qui se tient pour compétente le constate dans une décision si une partie conteste sa compétence.

² L'autorité qui se tient pour incompétente prend une décision d'irrecevabilité si une partie prétend qu'elle est compétente.

³ Les conflits de compétence entre autorités, sauf les conflits de compétence avec le Tribunal fédéral, le Tribunal fédéral des assurances et les autorités cantonales, sont tranchés par l'autorité

supérieure commune ou par l'autorité de surveillance, en cas de doute par le Conseil fédéral.

Art. 9

¹ Les membres des autorités ou le personnel qui rendent des décisions ou participent d'une manière importante à leur préparation doivent se récuser:

B. Récusation

- a. S'ils ont un intérêt personnel dans l'affaire;
- b. S'ils sont parents ou alliés d'une partie en ligne directe, ou jusqu'au troisième degré en ligne collatérale, ou s'ils lui sont unis par mariage, fiançailles ou adoption;
- c. S'ils sont représentants d'une partie ou ont agi dans la même affaire pour une partie;
- d. Si, pour d'autres raisons, ils pourraient avoir une prévention dans l'affaire.

² Si la récusation est contestée, la décision est prise par l'autorité supérieure ou, s'il s'agit de la récusation d'un membre d'un collège, par le collège en l'absence du membre dont la récusation est contestée.

Art. 10

¹ Une partie peut se faire représenter dans toutes les phases de la procédure en tant qu'elle ne doit pas agir personnellement.

C. Représentation

² L'autorité peut exiger du mandataire qu'il justifie de ses pouvoirs par une procuration écrite.

³ Tant que la partie ne révoque pas la procuration, l'autorité adresse ses communications au mandataire.

Art. 11

L'autorité constate les faits d'office.

D. Constatation des faits
I. Principe

Art. 12

Les parties sont tenues de collaborer à la constatation des faits en tant qu'une autre loi fédérale leur impose une obligation de renseigner ou de révélation ou qu'elles introduisent elles-mêmes une procédure ou prennent des conclusions indépendantes dans une procédure; l'autorité peut déclarer leurs conclusions irrecevables lorsque les parties refusent de prêter le concours nécessaire qu'on peut attendre d'elles.

II. Collaboration des parties

Art. 13

E. Audition
de témoins
I. Compétence

¹ Si les faits ne peuvent pas être suffisamment éclaircis d'une autre façon, les autorités suivantes peuvent ordonner l'audition formelle de témoins :

- a. Les commissions fédérales de recours ou d'arbitrage;
- b. Le Conseil fédéral et ses départements;
- c. La division de la justice du département fédéral de justice et police.

² Les autorités mentionnées au premier alinéa, lettres *b* et *c*, chargent de l'audition des témoins un fonctionnaire qualifié ayant une formation juridique.

³ Les autorités mentionnées au premier alinéa, lettre *b*, peuvent autoriser des personnes étrangères à une autorité à entendre des témoins si elles sont chargées d'une enquête officielle.

Art. 14

II. Obligation
de témoigner

¹ Chacun est tenu de témoigner.

² Le droit de refuser de témoigner est régi par l'article 42 de la loi de procédure civile fédérale du 4 décembre 1947¹⁾.

³ En dérogation à ces dispositions, le détenteur d'un secret professionnel ou d'affaires n'est tenu de témoigner que dans la mesure où une autre loi fédérale lui impose l'obligation de renseigner.

Art. 15

III. Droits
des parties

¹ Les parties ont le droit d'assister à l'audition des témoins et de poser des questions complémentaires.

² Pour sauvegarder d'importants intérêts publics ou privés, les témoins peuvent être entendus en l'absence des parties et celles-ci peuvent se voir refuser l'autorisation de prendre connaissance des procès-verbaux d'audition.

³ Si les parties se voient refuser l'autorisation de prendre connaissance des procès-verbaux d'audition, l'article 25 s'applique par analogie.

Art. 16

IV. Production
de documents

Quiconque est tenu de témoigner doit, s'il en est requis par l'autorité compétente pour entendre des témoins, lui remettre les documents qu'il détient.

Art. 17

V. Dispositions
complémentaires

Les articles 43 à 48 et 51 à 54 de la loi de procédure civile fédérale du 4 décembre 1947¹⁾ s'appliquent par analogie.

¹⁾ RO 1948, 473.

Art. 18

¹ Les délais légaux à communiquer aux parties et les délais impartis par l'autorité, supputés par jours, commencent à courir le jour qui suit leur communication.

F. Délais
I. Supputation

² Lorsque le dernier jour tombe un samedi, un dimanche ou un jour férié selon le droit du canton de domicile de la partie ou du canton où le représentant a son siège, le délai expire le premier jour utile qui suit.

Art. 19

¹ Le délai est observé si l'acte a été accompli avant son expiration.

II. Observation

² Les écrits doivent être remis à l'autorité ou à son adresse à un bureau de poste suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse le dernier jour du délai.

Art. 20

¹ Les délais de recours et les autres délais fixés par la loi ne peuvent pas être prolongés.

III. Prolongation

² Les délais impartis par l'autorité peuvent être prolongés pour des motifs suffisants si la partie en fait la demande avant leur expiration.

Art. 21

La restitution pour inobservation d'un délai peut être accordée, sur demande, si le requérant ou son mandataire a été empêché, sans sa faute, d'agir dans le délai fixé. La demande de restitution doit indiquer l'empêchement et être présentée dans les dix jours à compter de celui où il a cessé. L'acte omis doit être exécuté dans ce délai.

IV. Restitution

Art. 22

¹ L'autorité compétente sur le fond a qualité pour constater par une décision, d'office ou sur demande, l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations fondés sur le droit public.

G. Procédure en constatation

² Elle donne suite à une demande en constatation si le requérant prouve qu'il y a un intérêt personnel digne de protection.

³ Aucun désavantage ne peut résulter pour une partie du fait qu'elle a agi en se fondant légitimement sur une décision de constatation.

Art. 23

H. Consulta-
tion des pièces
I. Principe

¹ Dans les affaires à régler ou réglées les parties ou leurs mandataires ont le droit de consulter les pièces suivantes au siège de l'autorité appelée à statuer ou d'une autorité cantonale:

- a. Ses propres mémoires, ceux de parties adverses et les préavis d'autorités;
- b. Les documents, procès-verbaux et rapports d'expertise utilisés comme moyens de preuves;
- c. La copie de décisions notifiées.

² L'autorité appelée à statuer peut percevoir un émolument pour la consultation des pièces d'une affaire définitivement réglée; le Conseil fédéral fixe le tarif des émoluments.

Art. 24

II. Exceptions

¹ L'autorité ne peut refuser la consultation des pièces que:

- a. Si des intérêts publics importants de la Confédération ou des cantons, en particulier la sécurité intérieure ou extérieure de la Confédération, exigent que le secret soit gardé;
- b. Si des intérêts privés importants, en particulier ceux de parties adverses, exigent que le secret soit gardé;
- c. Dans l'intérêt d'une enquête officielle non encore close.

² Le refus d'autoriser la consultation des pièces ne peut s'étendre qu'à celles qu'il y a lieu de garder secrètes.

³ La consultation par une partie de ses propres mémoires, des documents qu'elle a produits comme moyens de preuves et des décisions qui lui ont été notifiées ne peut jamais lui être refusée. La consultation des procès-verbaux relatifs aux déclarations qu'elle a faites ne peut lui être refusée que jusqu'à la clôture de l'enquête.

Art. 25

III. Prise en
considération
de pièces
tenues secrètes

Si la consultation d'une pièce a été refusée à une partie, cette pièce ne peut être utilisée à son désavantage que si l'autorité lui a donné connaissance, oralement ou par écrit, du contenu essentiel et l'occasion de s'exprimer à ce sujet et d'indiquer des contre-preuves.

Art. 26

J. Droit d'être
entendu
I. Principe

Les parties ont le droit d'être entendues.

Art. 27

¹ Préalablement aux décisions à prendre, exception faite des mesures d'exécution, l'autorité entend les parties si les décisions pouvaient avoir pour elles des conséquences dommageables qui ne pourraient être effacées par leur annulation subséquente.

II. Audition
préalable

² S'il y a péril en la demeure, l'autorité peut renoncer à l'audition selon le premier alinéa.

Art. 28

Dans une affaire où plusieurs parties défendent des intérêts contraires, l'autorité entend chaque partie sur les allégués de la partie adverse qui paraissent importants et ne sont pas exclusivement favorables à l'autre partie.

III. Audition
de la partie
adverse

Art. 29

¹ Tous les allégués importants qu'une partie avance avant la décision sont appréciés par l'autorité selon leur importance.

IV. Examen
des allégués
des parties

² L'autorité n'est toutefois pas tenue d'apprécier des allégués que la partie n'a pas avancés dans le délai fixé par la loi ou par l'autorité avec indication des conséquences du défaut.

Art. 30

¹ L'autorité admet les moyens de preuve offerts par la partie s'ils paraissent propres à élucider les faits et si leur administration n'entraîne pas des frais disproportionnés.

V. Offres
de preuves

² Si l'administration de preuves entraîne des frais relativement élevés et si la partie doit les supporter au cas où elle succomberait, l'autorité peut subordonner l'admission des preuves à la condition que la partie avance les frais.

³ L'autorité peut refuser d'admettre les preuves que la partie n'a pas désignées dans le délai qui lui a été imparti avec indication des conséquences du défaut.

Art. 31

¹ L'autorité notifie ses décisions aux parties par écrit.

K. Notification
I. Ecrite

² Elle peut les notifier oralement aux parties présentes, mais doit les confirmer par écrit à leur demande; dans ce cas, le délai de recours ne commence à courir qu'à partir de la confirmation écrite.

³ Les autorités fédérales notifient leurs décisions dans la langue officielle en laquelle les parties ont pris ou prendraient leurs conclusions, les autorités cantonales de dernière instance dans la langue officielle prescrite par le droit cantonal.

Art. 32

II. Dans
une feuille
officielle

L'autorité peut notifier ses décisions par publication dans une feuille officielle:

- a. A une partie dont le lieu de séjour est inconnu et qui n'a pas de mandataire qui puisse être atteint;
- b. A une partie qui séjourne à l'étranger et qui n'a pas de mandataire qui puisse être atteint, lorsque la notification ne peut se faire à son lieu de séjour;
- c. Dans une affaire ayant un grand nombre de parties qui ne peuvent pas être déterminées ou ne peuvent pas l'être complètement sans frais excessifs.

Art. 33

III. Autres
prescriptions
de forme

¹ Même si l'autorité leur donne la forme de lettre, les décisions écrites doivent être désignées comme telles et motivées; sauf si elles sont prises en dernière instance, elles indiquent les voies de droit.

² L'indication des voies de droit mentionne le moyen de recours, l'autorité de recours et le délai de recours.

³ L'autorité peut renoncer à motiver la décision et à indiquer les voies de recours si elle fait droit entièrement à la demande de la partie et si aucune partie adverse n'a pris de conclusions contraires.

Art. 34

IV. Notification
irrégulière

Une notification irrégulière ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties.

Art. 35

L. Exécution
I. Conditions

L'autorité peut exécuter ses décisions lorsque:

- a. La décision est définitive ou, par suite de l'expiration du délai de recours, passée en force;
- b. La décision n'est pas encore passée en force et que le recours possible n'a pas d'effet suspensif;
- c. L'effet suspensif attribué à un recours a été retiré.

Art. 36

II. Moyens
de contrainte

Pour exécuter ses décisions l'autorité peut recourir aux moyens de contrainte suivants:

- a. La poursuite pour dettes conformément à la loi du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite¹⁾ pour les

¹⁾ RS 3, 3; RO 1949, 807; 1950, 57; 1951, 1189; 1952, 1055; 1953, 1123; 1959, 881; 1962, 1090; 1964, 981.

décisions qui condamnent au paiement d'une somme d'argent ou à la prestation de sûretés;

- b. L'exécution par l'autorité qui a statué ou par un tiers mandaté aux frais de l'obligé. Ces frais doivent être fixés par une décision spéciale;
- c. L'exécution directe contre l'obligé ou ses biens;
- d. Les peines, dans la mesure où une autre loi fédérale le prévoit;
- e. La condamnation pour insoumission au sens de l'article 292 du code pénal suisse du 21 décembre 1937 ¹⁾, si aucune autre disposition pénale n'est applicable.

Art. 37

Pour assurer l'exécution de ses décisions, l'autorité emploie celui des moyens de contrainte qui suffit.

III. Proportionnalité

Art. 38

¹ Avant de recourir à un moyen de contrainte au sens de l'article 36, lettres *b* à *d*, l'autorité en menace l'obligé et lui impartit un délai suffisant pour s'exécuter.

IV. Avis comminatoire

² S'il y a péril en la demeure, elle peut renoncer à adresser un avis comminatoire lorsqu'il s'agit d'un moyen de contrainte visé à l'article 36, lettres *b* et *c*.

Art. 39

Les cantons aident les autorités fédérales dans les mesures d'exécution.

V. Entraide

CHAPITRE III

La procédure de recours en général

Art. 40

¹ Les articles 67 à 69 indiquent dans quels cas le recours au Conseil fédéral est ouvert.

A. Cas de recours
I. Principe

² Au surplus, un recours peut être adressé à l'autorité que le droit fédéral prévoit comme autorité de recours, en cas de doute à l'autorité supérieure ou à l'autorité de surveillance.

¹⁾ RS 3, 193; RO 1951, 1; 1962, 26.

Art. 41

II. Irrecevabilité

Il n'y a pas de recours contre les décisions :

- a. Qu'une autre loi fédérale déclare définitives;
- b. Contre lesquelles le recours de droit administratif au Tribunal fédéral ou un recours au Tribunal fédéral des assurances est ouvert;
- c. Contre lesquelles une opposition préalable peut être formée;
- d. Des organes d'estimation du département militaire fédéral s'il s'agit de l'estimation de dommages aux cultures et à la propriété de moins de 1000 francs ou de l'estimation de biens pris à bail ou réquisitionnés.

Art. 42

III. Décisions incidentes

En tant que le recours est ouvert contre des décisions, il l'est aussi contre des décisions préjudicielles et autres décisions incidentes rendues dans une procédure pendante et pouvant causer un préjudice irréparable, en particulier contre des décisions incidentes sur :

- a. La compétence (art. 8, 1^{er} et 2^e al.);
- b. La récusation (art. 9, 2^e al.);
- c. La suspension de la procédure;
- d. L'obligation de renseigner, de témoigner ou de produire des pièces ou l'exclusion d'une partie de l'audition des témoins (art. 12, 14, 15, 2^e al., et 16);
- e. La consultation des pièces (art. 24);
- f. Les mesures provisionnelles (art. 50 et 51);
- g. Le bénéfice du pauvre (art. 59).

Art. 43

B. Qualité pour recourir

Le droit de recours appartient :

- a. A quiconque est atteint par la décision et a personnellement un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée;
- b. A d'autres personnes ou organisations auxquelles le droit fédéral reconnaît le droit de recourir;
- c. Aux autorités que le droit fédéral autorise à recourir.

Art. 44

C. Motifs de recours

Le recourant peut invoquer :

- a. La violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation et tout autre arbitraire dans l'exercice de ce pouvoir;

- b. La constatation inexacte ou incomplète des faits;
- c. L'inopportunité; ce grief ne peut être invoqué lorsque le recours est dirigé, contre une décision prise en dernière instance cantonale.

Art. 45

Le recours doit être déposé dans les trente jours dès la notification de la décision ou, s'il s'agit d'une décision incidente, dans les dix jours.

D. Délai de recours

Art. 46

¹ Le recours doit être adressé à l'autorité de recours au moins en double exemplaire.

² Si le deuxième exemplaire manque ou si l'autorité de recours, conformément à l'article 52, 1^{er} alinéa, a besoin de plus de deux exemplaires, elle peut exiger du recourant la remise immédiate des exemplaires manquants.

³ Elle avise en même temps le recourant que, s'il ne s'exécute pas, elle fera faire des copies à ses frais.

E. Dépôt contenu et forme du recours
I. Dépôt

Art. 47

¹ Le recours doit indiquer les conclusions et les motifs, préciser les moyens de preuves et porter la signature du recourant ou de son mandataire.

² Un exemplaire de la décision attaquée et les moyens de preuve invoqués doivent être joints au recours, s'ils se trouvent en mains du recourant.

³ Si le recours ne satisfait pas aux exigences mentionnées aux 1^{er} et 2^e alinéas, ou si les conclusions ou les motifs du recourant n'ont pas la clarté nécessaire, sans que le recours soit manifestement irrecevable, l'autorité de recours impartit au recourant un court délai supplémentaire pour régulariser le recours.

⁴ Elle avise en même temps le recourant que si le délai n'est pas utilisé elle statuera sur la base du dossier ou, si les conclusions, les motifs ou la signature manquent, qu'elle déclarera le recours irrecevable.

II. Contenu et forme

Art. 48

L'autorité de recours peut, sur demande, autoriser un recourant dont le recours répond aux exigences mentionnées à l'article 47, 1^{er} et 2^e alinéas, à compléter ses motifs après l'expiration du délai de recours et lui impartir à cet effet un délai supplémentaire convenable.

III. Autorisation de compléter les motifs

Art. 49

F. Attributions
de l'autorité
de recours
1. Principe

Dès le dépôt du recours, le pouvoir de traiter l'affaire objet de la décision attaquée passe à l'autorité de recours.

Art. 50

II. Mesures
provisionnelles
1. Effet
suspensif

¹ Le recours, sauf s'il est dirigé contre l'obligation d'effectuer une prestation pécuniaire, n'a pas d'effet suspensif, à moins que cet effet ne lui soit attribué par une mesure provisionnelle de l'autorité de recours.

² L'autorité de recours ou son président s'il s'agit d'un collège peut d'office ou sur requête accorder l'effet suspensif à un recours ou retirer l'effet suspensif à un recours dirigé contre l'obligation de fournir des sûretés.

³ L'effet suspensif peut être accordé, sur requête, à un recours annoncé mais non encore formé si le requérant désigne exactement la décision à laquelle se rapporte sa requête; dans ce cas, la décision accordant l'effet suspensif devient caduque si le recours n'est ensuite pas formé.

⁴ La demande d'effet suspensif doit, dans chaque cas, être traitée sans délai.

⁵ Si une demande d'effet suspensif est rejetée arbitrairement ou admise tardivement et que le recourant obtienne ensuite gain de cause, la Confédération répond du dommage ainsi causé.

Art. 51

2. Autres
mesures

Après le dépôt du recours, d'autres mesures provisionnelles peuvent être prises d'office ou sur requête pour maintenir provisoirement intact un état de fait ou de droit.

Art. 52

G. Echange
d'écritures

¹ Si le recours, complété le cas échéant conformément à l'article 47, 3^e et 4^e alinéas, n'est pas d'emblée irrecevable, l'autorité de recours en donne connaissance sans délai à l'autorité qui a pris la décision attaquée, aux parties adverses du recourant et, s'il y a lieu, aux autres intéressés. Un délai leur est imparti pour présenter une réponse et produire leur dossier.

² L'autorité de recours peut, à n'importe quel stade de la procédure, inviter les intéressés à un échange ultérieur d'écritures ou organiser un débat.

Art. 53

¹ L'autorité inférieure peut, jusqu'à l'envoi de sa réponse, procéder à un nouvel examen de la décision attaquée.

H. Nouvelle
décision

² Elle communique sa nouvelle décision sans délai à l'autorité de recours.

³ L'autorité de recours continue à traiter le recours, dans la mesure où la nouvelle décision de l'autorité inférieure ne l'a pas rendu sans objet.

Art. 54

L'autorité de recours ne peut pas confier l'instruction du recours à l'autorité inférieure ou à du personnel de l'autorité de recours qui a eu un rôle décisif lors de l'élaboration de la décision attaquée.

J. Récusation

Art. 55

¹ Dans la mesure possible, l'autorité de recours statue elle-même sur l'affaire; sinon, elle renvoie l'affaire, avec des instructions obligatoires, à l'autorité inférieure.

K. Arrêté
sur recours
I. Contenu
et forme

² L'arrêté sur recours doit contenir un dispositif et des motifs (considérants) comprenant un résumé des faits essentiels.

³ Il doit être communiqué au recourant et à tous les intéressés qui avaient été invités à répondre au recours.

Art. 56

¹ Lorsque l'autorité de recours est l'autorité supérieure ou de surveillance de celle qui a rendu la décision attaquée, elle n'est pas liée par les conclusions du recourant; elle peut modifier la décision attaquée au détriment du recourant ou aller au-delà des conclusions du recours.

II. Portée
des conclusions

² Si l'autorité de recours se propose de modifier la décision attaquée au détriment du recourant, elle l'en avise et lui impartit un délai pour s'exprimer.

³ Si l'autorité de recours n'est pas autorité supérieure ou de surveillance de celle qui a rendu la décision attaquée, elle est liée par les conclusions du recourant, sauf en matière fiscale.

Art. 57

¹ Dans le dispositif, l'autorité de recours, en règle générale, met à la charge de la partie qui succombe les frais de procédure consistant dans l'émolument d'arrêté, les émoluments de chancellerie et les débours; si cette partie n'est déboutée que partiellement, les frais de procédure sont réduits.

III. Frais

² Lorsque le recours est exercé par une autorité fédérale et qu'elle succombe ou lorsque l'autorité inférieure succombe, aucun frais de procédure n'est perçu; si l'autorité recourante qui succombe n'est pas une autorité fédérale, les frais de procédure sont mis à sa charge dans la mesure où le litige porte sur des intérêts pécuniaires de collectivités ou d'établissements.

³ Exceptionnellement, pour de justes motifs, la partie qui succombe peut être exonérée des frais de procédure.

⁴ Des frais de procédure ne peuvent être mis à la charge de la partie qui a gain de cause que si elle les a occasionnés en violant des règles de procédure.

⁵ Si le recourant n'a pas de domicile fixe, s'il est domicilié à l'étranger ou s'il est en demeure pour le paiement de frais de procédure antérieurs, l'autorité de recours peut l'obliger à faire une avance de frais, en l'avisant qu'à ce défaut elle n'examinera pas le recours; est réservée l'avance de frais par une partie selon l'article 30, 2^e alinéa.

⁶ Le Conseil fédéral établit un tarif d'émoluments.

Art. 58

IV. Dépens

¹ Si l'autorité de recours admet le recours entièrement ou pour l'essentiel, elle peut, d'office ou sur requête, allouer au recourant une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés.

² Dans ce cas le dispositif indique le montant de l'indemnité qui est supportée:

- a. Par la partie adverse déboutée, suivant sa solvabilité;
- b. Pour le solde, par la Confédération si l'autorité inférieure est une autorité fédérale;
- c. Par le canton si l'autorité inférieure est une autorité cantonale.

³ Le Conseil fédéral établit un tarif des dépens.

Art. 59

V. Bénéfice du pauvre

¹ L'autorité de recours ou son président s'il s'agit d'un collège peut, après le dépôt du recours, dispenser sur demande du paiement des frais de procédure une partie qui est dans le besoin et dont les conclusions ne paraissent pas d'emblée vouées à l'échec.

² Si le litige soulève une question de droit délicate ou si l'état de fait est complexe, un avocat peut en outre être attribué à la partie dans le besoin.

³ L'autorité de recours fixe dans le dispositif de la décision les honoraires et les frais dus à l'avocat; ils sont supportés par la partie adverse qui succombe suivant sa solvabilité ou pour le surplus par la Confédération.

⁴ Si la partie dans le besoin revient à meilleure fortune, elle est tenue de rembourser à la Confédération les honoraires et les frais de l'avocat que celle-ci a payés.

⁵ Le Conseil fédéral établit un tarif des honoraires et des frais d'avocat.

Art. 60

L'autorité de recours rouvre la procédure, sur demande d'une partie ou d'office dans le cas visé sous lettre *a*, lorsque dans une affaire réglée par une décision sur recours passée en force ou définitive dans les cas visés aux lettres *c* à *e*, il apparaît:

L. Réouverture
de la procédure
I. Motifs

- a.* Qu'un crime ou un délit qui pouvait être prouvé par une procédure pénale ou, à ce défaut, d'une autre manière, a influencé sa décision;
- b.* Que des faits ou des moyens de preuve nouveaux et importants existent, que le recourant ne pouvait connaître ou invoquer dans la procédure précédente;
- c.* Que par inadvertance la décision ne tient pas compte de faits invoqués et établis par pièces;
- d.* Que sa décision ne tient pas compte de certaines conclusions du recourant;
- e.* Qu'elle a violé les articles 9, 54 ou 71 sur la récusation.

Art. 61

¹ La demande doit être adressée par écrit à l'autorité de recours dans les nonante jours dès la découverte du motif de réouverture, mais au plus tard dans les dix ans dès la notification de la décision sur recours; l'article 46 s'applique par analogie.

II. Demande

² Après dix ans, la réouverture ne peut être demandée qu'en vertu de l'article 60, lettre *a*.

³ Les articles 47 et 48 s'appliquent par analogie à la demande de réouverture qui doit notamment indiquer pour quel motif la demande est présentée, si le délai utile est observé et contenir les conclusions prises pour le cas où une nouvelle décision sur recours interviendrait.

Art. 62

¹ Si l'autorité de recours déclare la demande recevable à la forme et la considère comme mal fondée, elle la rejette.

III. Autres
dispositions

² Si elle considère la demande comme fondée, elle annule la décision sur recours et en prend une nouvelle.

³ Au surplus les articles 50 à 52 et 57 à 59 s'appliquent par analogie à la demande de réouverture.

Art. 63

M. Nouvelle
décision

L'autorité qui a statué en première instance peut aussi reconsidérer une décision confirmée ou modifiée par un arrêté sur recours passé en force dans la mesure où le droit fédéral admet le nouvel examen de sa décision.

Art. 64

N. Inter-
prétation

¹ A la demande d'une partie, l'autorité de recours interprète sa décision, lorsqu'elle contient des obscurités ou des contradictions dans le dispositif ou entre le dispositif et les motifs.

² Un nouveau délai de recours commence à courir dès l'interprétation.

³ L'autorité de recours peut rectifier en tout temps les fautes de rédaction ou de calcul.

Art. 65

O. Recours
particuliers
I. Recours
hiérarchique

¹ Chacun peut, en tout temps, signaler à l'autorité supérieure ou à l'autorité de surveillance les faits qui appellent dans l'intérêt public une intervention d'office contre une autorité.

² Le dénonciateur n'a aucun des droits reconnus à une partie.

Art. 66

II. Dén
de justice
et retard
non justifié

¹ Une partie peut en tout temps recourir pour déni de justice ou retard non justifié à l'autorité supérieure ou à l'autorité de surveillance contre l'autorité qui, sans droit, refuse de statuer ou tarde à se prononcer.

² Si l'autorité saisie admet le recours, elle renvoie l'affaire à l'autorité inférieure en lui donnant des instructions obligatoires.

³ Les articles 46, 52, 54, 55, 2^e et 3^e alinéas, et 57 s'appliquent par analogie à ces procédures de recours.

CHAPITRE IV

La procédure devant le Conseil fédéral

Art. 67

A. Comme au-
torité de recours
I. Recevabilité
du recours
1. En général

Le recours au Conseil fédéral est recevable contre les décisions:

a. De ses départements;

- b. D'autres autorités fédérales dont le Conseil fédéral est l'autorité directement supérieure ou l'autorité de surveillance;
- c. Prises en dernière instance cantonale, selon l'article 68.

Art. 68

¹ Le recours au Conseil fédéral est recevable contre les décisions prises en dernière instance cantonale et contre les actes législatifs cantonaux:

2. Décisions et actes législatifs des cantons

- a. Pour violation des dispositions suivantes de la constitution fédérale ou des dispositions correspondantes des constitutions cantonales:
 - 1. Article 18, 3^e alinéa, concernant la gratuité de l'équipement du soldat;
 - 2. Article 27, 2^e et 3^e alinéas, concernant les écoles primaires publiques des cantons;
 - 3. Article 51 concernant l'interdiction des jésuites;
 - 4. Article 53, 2^e alinéa, concernant les lieux de sépulture;
- b. Pour violation de dispositions fédérales autres que celles de droit privé ou de droit pénal;
- c. Pour violation des dispositions des traités internationaux qui concernent les relations commerciales et douanières, les patentes, la libre circulation et l'établissement.

² En tant que le recourant invoque la violation de dispositions du droit fédéral sur la délimitation de la compétence des autorités cantonales à raison de la matière ou du lieu, ou la violation de l'article 2 des dispositions transitoires de la constitution fédérale, le recours ressortit au Tribunal fédéral.

Art. 69

Le recours au Conseil fédéral n'est pas recevable contre les décisions:

- a. Prises par le département militaire fédéral dans l'exercice de son pouvoir de commandement et de discipline militaire;
- b. Du conseil d'administration et de la direction générale des chemins de fer fédéraux, sauf si une autre loi fédérale permet le recours au Conseil fédéral;
- c. Qu'une autre loi fédérale déclare définitives;
- d. Pouvant donner lieu à un recours de droit administratif au Tribunal fédéral, à un recours au Tribunal fédéral des assurances ou, conformément à l'article 40, 2^e alinéa, à un recours à une autre autorité fédérale.

II. Irrecevabilité du recours

Art. 70

III. Instruction
du recours

¹ Le département de justice et police instruit l'affaire introduite par le recours.

² Le Conseil fédéral charge un autre département de procéder à l'instruction des recours dirigés contre le département de justice et police.

³ Le département chargé de l'instruction soumet au Conseil fédéral le projet d'arrêté sur recours et exerce à cet effet, jusqu'à cette décision, les pouvoirs de l'autorité de recours.

⁴ Il peut infliger une réprimande ou une amende disciplinaire de 100 francs au plus à la partie qui enfreint les convenances ou trouble la marche de l'affaire.

Art. 71

IV. Récusation

Le membre du Conseil fédéral dont le département a pris la décision attaquée n'a que voix consultative dans la délibération relative à la proposition du département chargé de l'instruction.

Art. 72

V. Autres
dispositions

Au surplus les articles 42 à 64 s'appliquent par analogie.

Art. 73

B. Comme
juridiction
unique ou
de première
instance

¹ Le département compétent en la matière soumet au Conseil fédéral le projet des décisions que ce dernier prend comme juridiction unique ou de première instance.

² A cet effet il exerce jusqu'à la décision les pouvoirs de l'autorité de décision.

Art. 74

C. Recours
à l'Assemblée
fédérale

¹ Le recours à l'Assemblée fédérale est recevable contre les arrêtés sur recours pris par le Conseil fédéral en vertu de l'article 68, 1^{er} alinéa, lettres *a* et *c*, et contre d'autres décisions lorsqu'une loi fédérale prévoit le recours.

² Le recours doit être adressé à l'Assemblée fédérale dans les trente jours dès la notification de l'arrêté sur recours ou de la décision.

³ Sauf ordonnance provisionnelle du Conseil fédéral, le recours n'a pas d'effet suspensif.

CHAPITRE V

Dispositions finales et transitoires

Art. 75

¹ Dès l'entrée en vigueur de la présente loi les dispositions suivantes sont abrogées:

A. Abrogation
et adaptation
de dispositions

- a. L'article 23 *bis* de la loi du 26 mars 1914 sur l'organisation de l'administration fédérale ¹⁾;
- b. Les articles 124 à 134, 158 et 164 de la loi d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 ²⁾;
- c. Les dispositions dérogatoires du droit fédéral; sont réservées les dispositions complémentaires au sens de l'article 3.

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

Art. 76

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

B. Entrée
en vigueur

² La présente loi s'applique aux décisions prises après son entrée en vigueur, ainsi qu'aux recours pour lesquels le délai de recours commence à courir après son entrée en vigueur.

16451

¹⁾ RS 1, 243.

²⁾ RS 3, 521; 1959, 931.

**Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi sur la
procédure administrative (Procédure administrative fédérale) (Du 24 septembre 1965)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1965
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	41
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9314
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.10.1965
Date	
Data	
Seite	1383-1431
Page	
Pagina	
Ref. No	10 097 864

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.