

JDA 2022

La procédure administrative: bilan et perspectives

Prof. hon. Etienne Poltier

La procédure administrative: bilan et perspectives

I. Introduction

II. Historique et fonctions de la procédure

III. Les tendances actuellement à l'oeuvre

IV. Remarques conclusives

II. Historique et fonctions de la procédure

A. Historique

1. Les sources
2. La garantie de l'accès au juge
3. La qualité de partie

B. Fonctions de la procédure

II. Historique et fonctions de la procédure

A. Historique

1. *Les sources*
2. La garantie de l'accès au juge
3. La qualité de partie

B. Fonctions de la procédure

A. Historique/1. Les sources

Procédure *non* contentieuse

A l'origine:
réglementation
inexistante ou
sectorielle/spéciale

Procédure contentieuse

Création de l'instance
de recours et adoption
simultanément des
règles de procédure
contentieuse

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 (extrait)

Art. 4

1 Tous les Suisses sont égaux devant la loi. Il n'y a en Suisse ni sujets, ni privilèges de lieu, de naissance, de personnes ou de familles.

[...]

A. Historique/1. Les sources / spéc. la procédure non contentieuse

Droit fédéral

Loi fédérale du 20 décembre
1968 sur la procédure
administrative
(PA; RS 172.021)

Droit cantonal

(à titre d'exemples...)

Loi genevoise du 12 septembre
1985 sur la procédure
administrative
(LPA-GE; RSG E 5 10

Loi vaudoise du 28 octobre
2008 sur la procédure
administrative
(LPA-VD, BLV 173.36)

II. Historique et fonctions de la procédure

A. Historique

1. Les sources
2. *La garantie de l'accès au juge*
3. La qualité de partie

B. Fonctions de la procédure

II. Historique/2. La garantie de l'accès au juge

Art. 6 CEDH

Garantie en matière civile et pénale

Accessoirement dans les matières administratives ayant un caractère civil ou pénal

Art. 29a Cst

(e.v. le 01.01.2007)

Garantie générale

Art. 29a Cst.

Garantie de l'accès au juge

Toute personne a droit à ce que sa cause soit jugée par une autorité judiciaire. La Confédération et les cantons peuvent, par la loi, exclure l'accès au juge dans des cas exceptionnels.

II. Historique/2. La garantie de l'accès au juge, concrétisation

Droit fédéral

a) *avant 2007*

Régime variable: le droit d'accès au juge assuré dans la mesure prévue par la loi

b) *après 2007*

Régime unifié: art. 86 LTF (avec des exceptions)

Droit cantonal

a) *avant 2007*

Régime très variable:
-de canton à canton;
-selon les domaines

b) *après 2007*

Régime unifié / harmonisé: art. 86 LTF

II. Historique et fonctions de la procédure

A. Historique

1. Les sources
2. La garantie de l'accès au juge
3. *La qualité de partie*

B. Fonctions de la procédure

II. Historique/3. La qualité de partie

L'intérêt juridiquement protégé

Ce critère:

- prévalait souvent en droit cantonal (Vaud: en procédure contentieuse jusqu'en 1996);
- régissait la légitimation à recourir pour le recours de droit public (sous l'aOJ);
- régit la légitimation à recourir pour le recours constitutionnel subsidiaire

L'intérêt digne de protection

Introduit dans la PA de 1968:

- art. 48 (procédure contentieuse);
- art. 6 (procédure non contentieuse);
- art. 97 aOJ (recours de droit administratif; applicable aux décisions cantonales rendues en exécution du droit fédéral)

Uniformisation dès 2007, avec l'art. 89 LTF (applicable au plan cantonal : art. 111 I LTF)

II. Historique et fonctions de la procédure

A. Historique

1. Les sources
2. La garantie de l'accès au juge
3. La qualité de partie

B. Fonctions de la procédure

B. Fonctions de la procédure

La procédure:

- comme *ancilla juris*;
- « *no right without a remedy* »

La première fonction de la procédure est donc «**instrumentale**»; elle doit permettre et rendre possible l'application du droit matériel.

Cependant, est-ce la seule fonction, voire même la principale fonction de la procédure, spéc. de la procédure administrative?

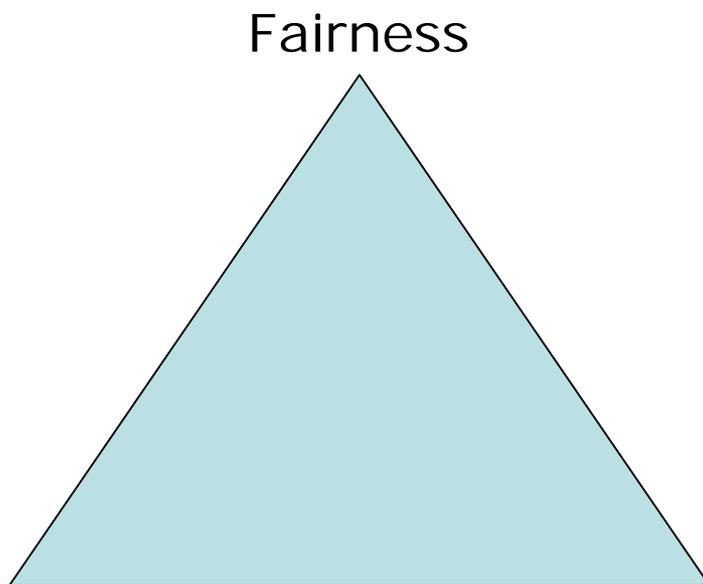
B. Fonctions de la procédure

Fonctions multiples

- *protection juridique*; la phase non contentieuse complète la protection offerte par les voies de droit, voire décharge l'instance de recours d'une partie de ses tâches;
- *rôle de légitimation* (et contribution à la paix sociale), dans le but de renforcer l'acceptation des décisions;
- *établissement des faits* (la décision devrait se fonder sur la vérité matérielle);
- *rationalisation* du processus (formalisation et standardisation);
- processus de *communication* avec les parties.

B. Fonctions de la procédure

Le triangle de Benjamin Schindler



III. Les tendances actuellement à l'oeuvre

- A. La procédure non contentieuse
- B. La procédure contentieuse
- C. La numérisation des procédures/Projets

A. La procédure non contentieuse

1. La procédure doit être simple et rapide (voire gratuite).
2. Le cadre formel peut être simplifié (plus encore) en administration de masse, pour autant qu'une compensation soit prévue: la contestation de cette première décision, elle aussi, doit alors être possible sous forme simplifiée (procédure de « réclamation » ou « opposition »).
3. Les effets de la numérisation?

A. La procédure non contentieuse/ simplification

Art. 49 LPGA Décision

- ¹ L'assureur doit rendre par écrit les décisions qui portent sur des prestations, créances ou injonctions **importantes** ou avec lesquelles l'intéressé n'est **pas d'accord**.
- ² Si le requérant rend vraisemblable un intérêt digne d'être protégé, l'assureur rend une décision en constatation.
- ³ Les décisions indiquent les voies de droit. Elles doivent être motivées si elles ne font pas entièrement droit aux demandes des parties. La notification irrégulière d'une décision ne doit entraîner aucun préjudice pour l'intéressé.
- ⁴ [...].

Art. 51 LPGA Procédure simplifiée

- ¹ Les prestations, créances et injonctions qui ne sont pas visées à l'art. 49, al. 1, peuvent être traitées selon une **procédure simplifiée**.
- ² L'intéressé peut exiger qu'une décision soit rendue.

Art. 52 LPGA Opposition

- ¹ Les décisions peuvent être attaquées dans les trente jours par voie d'opposition auprès de l'assureur qui les a rendues, à l'exception des décisions d'ordonnancement de la procédure.
- ² Les décisions sur opposition doivent être rendues dans un délai approprié. Elles sont motivées et indiquent les voies de recours.
- ³ La procédure d'opposition est gratuite. En règle générale, il ne peut être alloué de dépens.

A. La procédure non contentieuse/ la numérisation

Le processus de communication peut-il être numérisé?

- pour l'ouverture de la procédure (dépôt d'une demande)?
- pour l'instruction du dossier?
- pour la tenue du dossier
- pour la communication de la décision?

Les lois générales de procédure ne répondent guère à ces questions, sauf à la dernière: art. 34 Ibis PA; 44a LPA-VD; la réponse est positive moyennant le consentement de la partie. Possibilité peu utilisée en pratique.

Voir au surplus ATF 147 IV 510: pas de droit à la communication électronique des actes de l'autorité.

Art. 34 I^{bis} PA

La notification peut être faite par voie électronique aux parties **qui ont accepté** cette forme de transmission. La décision est munie d'une signature électronique au sens de la loi du 18 mars 2016 sur la signature électronique. Le Conseil fédéral règle:

- a. le type de signature à utiliser;
- b. le format de la décision et des pièces jointes;
- c. les modalités de la transmission;
- d. le moment auquel la décision est réputée notifiée.

Directive de la Direction de l'UNIL 3.3. Notification des résultats

Article 1 Principe

Les Facultés mettent à la disposition de leurs étudiants, sur le [serveur MyUNIL](#) (ou sur son propre serveur pour HEC), les procès-verbaux des résultats des examens après chaque session. Cette mise à disposition [fait office de notification officielle](#) pour tous les cas, sous réserve de ceux figurant à l'alinéa suivant. Les dates de cette mise à disposition figurent sur le programme des examens de chaque session. Elles sont communiquées aux étudiants, avec l'adresse du serveur de référence, par le courrier électronique qui leur annonce la publication dudit programme.

Les décisions d'échec définitif à l'issue d'un cursus sont, quant à elles, notifiées en la forme écrite, sous pli recommandé.

L'étudiant accède à ses résultats, dans son dossier personnel, grâce à son nom d'utilisateur et à son mot de passe. L'étudiant est responsable de la confidentialité de ces éléments d'identification.

Directive de la Direction de l'UNIL 3.3. Notification des résultats

Article 2 Délai et recours

L'étudiant est réputé avoir pris connaissance de ses résultats dans les trois jours qui suivent la date de notification officielle. Sous réserve de l'article 1 al. 2, le jour de la notification n'étant pas compris dans ce délai de 3 jours. Le délai de recours de 10 ou 30 jours selon le règlement applicable prend donc effet à partir du quatrième jour.

Pour ce qui est des décisions d'échec définitif, le délai de recours court dès la notification écrite à l'étudiant.

A. La procédure non contentieuse/ la numérisation

Les dossiers peuvent-ils être traités par l'application d'algorithmes?

B. La procédure contentieuse

Forte pression à la rationalisation; là aussi, la numérisation fait naître de nombreux espoirs (en lien avec le dossier électronique, notamment).

Concrètement, les tribunaux, notamment dans le domaine du droit public, statuent de plus en plus **sans audience**.

La procédure est donc essentiellement **écrite**...
...malgré les suggestions de certains auteurs, plaidant pour plus d'**oralité**.

C. La numérisation des procédures/Projets

1. Les procédures non contentieuses

Projet de Loi fédérale sur l'utilisation des moyens électroniques pour l'exécution des tâches des autorités (LMETA)

Message: FF 2022 804 ss

(applicable, au premier chef, à l'Administration fédérale)

C. La numérisation des procédures/Projets

2. Les procédures contentieuses

Avant-projet de Loi fédérale sur la plateforme de communication électronique dans le domaine judiciaire (LPCJ)

Application dans le cadre:

- du CPC et du CPP;
- de la PA.

S'agissant des cantons: dans la mesure où le droit régissant la procédure administrative cantonale reprend ce modèle à son compte.

Extrait AP-LPCJ/AP-PA

Art. 47a c^{bis}. Communication électronique obligatoire

- 1 Les autorités et les personnes qui représentent les parties à titre professionnel devant les autorités judiciaires suisses ne peuvent procéder à l'échange de documents avec les autorités de recours qu'en utilisant une plateforme de communication électronique.
- 2 Par personnes représentant les parties à titre professionnel, on entend:
 - a. toute personne prête à intervenir dans un nombre indéterminé de cas;
 - b. les avocats autorisés à pratiquer la représentation en justice en Suisse en vertu de la loi du 23 juin 2000 sur les avocats¹² ou d'un traité international.
- 3 L'autorité de recours fixe à quiconque est tenu d'utiliser la plateforme et a déposé des écrits sur papier un délai approprié pour qu'il les dépose par voie électronique et l'avertit qu'à défaut ils ne seront pas pris en considération.
- 4 Les documents qui techniquement ne s'y prêtent pas sont exceptés.

La procédure administrative: bilan et perspectives

I. Introduction

II. Historique et fonctions de la procédure

III. Les tendances actuellement à l'oeuvre

IV. Remarques conclusives

IV. Remarques conclusives

Propositions en discussion:

- avant-projet de Loi fédérale sur la plateforme de communication électronique dans le domaine judiciaire (LPCJ; avec des propositions relatives à la PA)
- art. 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE;
- art. AP-Cst. VS;
- propositions von Schirach

En revanche, l'unification de la procédure administrative, par le biais d'une loi fédérale, n'est pas à l'ordre du jour.

art. 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE (Droit à une bonne administration)

1. Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions, organes et organismes de l'Union.
2. Ce droit comporte notamment:
 - a) le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre;
 - b) le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires;
 - c) l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions.
3. Toute personne a droit à la réparation par l'Union des dommages causés par les institutions, ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres.
4. Toute personne peut s'adresser aux institutions de l'Union dans une des langues des traités et doit recevoir une réponse dans la même langue.

AP-Cst. VS, Art. 23 Droit à un contact humain

Toute personne a droit à un contact humain dans les situations essentielles à la sauvegarde de ses droits.

Proposition von Schirach

Artikel 3 – Künstliche Intelligenz

Jeder Mensch hat das Recht, dass ihn belastende Algorithmen transparent, überprüfbar und fair sind. Wesentliche Entscheidungen muss ein Mensch treffen.

Artikel 4 – Wahrheit

Jeder Mensch hat das Recht, dass Äußerungen von Amtsträgern der Wahrheit entsprechen.

Merci de votre attention!