

87.037

**Message
concernant une attribution de compétence
au Tribunal fédéral par le canton de Fribourg**

du 6 mai 1987

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre ci-joint, en vous proposant de l'approuver, un message à l'appui d'un projet d'arrêté fédéral concernant une attribution de compétence au Tribunal fédéral par le canton de Fribourg.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

6 mai 1987

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le vice-président, Stich

Le chancelier de la Confédération, Buser

Condensé

Selon l'article 114^{bis}, 4^e alinéa, de la constitution fédérale, les cantons ont le droit, sous réserve de l'approbation par l'Assemblée fédérale, d'attribuer au Tribunal fédéral la connaissance de différends administratifs en matière cantonale. Le canton de Fribourg a prévu une telle attribution de compétence dans sa nouvelle loi sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents et sollicite son approbation par l'Assemblée fédérale.

Message

1 Situation initiale

Le 16 septembre 1986, le Grand Conseil du canton de Fribourg a adopté une loi sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents (loi sur la responsabilité; LR). Aucune demande de référendum n'a été déposée dans le délai imparti à cet effet. A son article 17, 2^e alinéa, cette loi prévoit l'attribution de compétence suivante dont la teneur doit être approuvée par l'Assemblée fédérale:

Art. 17 Compétence

¹ La Cour civile du Tribunal cantonal est compétente pour juger les actions fondées sur la présente loi.

² Sont toutefois portées devant le Tribunal fédéral les actions de tiers contre l'Etat lorsque le préjudice est causé par un membre du Grand Conseil, du Conseil d'Etat ou du Tribunal cantonal, ainsi que les actions de l'Etat contre les membres de ces autorités.

Le Conseil d'Etat du canton de Fribourg a sollicité l'approbation de ce texte le 18 novembre 1986.

2 Position du Tribunal fédéral

Le Tribunal fédéral, à qui le projet de loi a été soumis le 31 octobre 1985, n'a rien à objecter à l'attribution de compétence prévue par le législateur du canton de Fribourg.

3 Appréciation

Le Tribunal fédéral, en tant que tribunal administratif, a, en principe, pour tâche de contrôler l'application du droit administratif fédéral par les autorités fédérales et cantonales (art. 114^{bis}, 1^{er} al., cst.; art. 104 OJ), tandis que le contrôle du droit administratif cantonal est en principe du ressort des autorités judiciaires et administratives cantonales. Cette répartition des tâches correspond à la répartition des pouvoirs législatifs entre la Confédération et les cantons, telle qu'elle est prévue par la constitution fédérale; elle constitue un élément de la structure fédéraliste de notre Etat (André Grisel, *Droit administratif suisse*, 2^e éd., p. 1003). Fait exception le contrôle, par le Tribunal fédéral, de la constitutionnalité des décisions administratives fondées sur le droit cantonal, dans le cadre de la juridiction constitutionnelle qui lui est dévolue par l'article 113, 1^{er} alinéa, chiffre 3, de la constitution (cf. chap. IV, ch. 8, du message du 24 sept. 1965 concernant le développement de la juridiction constitutionnelle en Suisse; FF 1965 II 1324).

L'article 114^{bis}, 4^e alinéa, de la constitution fédérale prévoit une autre exception, à savoir que les cantons ont le droit, sous réserve de l'approbation par l'Assemblée fédérale, d'attribuer à la Cour administrative fédérale la

connaissance de différends administratifs en matière cantonale. Compte tenu de son caractère exceptionnel, cette disposition doit être interprétée avec retenue. L'attribution de compétence doit répondre à un besoin véritable; c'est la raison pour laquelle elle doit être approuvée par l'Assemblée fédérale. Elle peut notamment se justifier lorsque des raisons particulières s'opposent à l'attribution de certaines contestations à une autorité cantonale, par exemple, lorsque des magistrats sont impliqués dans le litige et que l'autorité cantonale serait donc, en quelque sorte, juge et partie.

Le besoin d'attribuer au Tribunal fédéral la compétence de connaître de toutes les contestations en matière de responsabilité dans lesquelles les autorités cantonales supérieures et leurs membres sont impliqués est, selon une pratique constante, considéré comme suffisant pour justifier une application de l'article 114^{bis}, 4^e alinéa, de la constitution fédérale. Cela vaut également pour les actions récursoires de l'Etat contre les membres des tribunaux cantonaux (cf. notamment le message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant des attributions de compétence au Tribunal fédéral par le canton de Schaffhouse [FF 1986 II 241 ss] ou les messages du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant des attributions de compétence par les cantons de Zoug et de Thurgovie [FF 1980 II 437 ss] ou par les cantons de Lucerne et de Nidwald [FF 1972 I 516 ss]). Par cette attribution de compétence au Tribunal fédéral, on vise à empêcher que la Cour cantonale supérieure soit à la fois juge et partie ou encore qu'elle statue sur des actions en réparation du dommage ou des actions récursoires dirigées contre ses membres.

4 Procédure devant le Tribunal fédéral

41 Remarques préliminaires

Selon l'article 121 de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ; RS 173.110), les différends administratifs en matière cantonale portés devant le Tribunal fédéral en vertu de l'article 114^{bis}, 4^e alinéa, de la constitution fédérale, sont jugés selon la procédure à suivre par le Tribunal fédéral saisi comme juridiction de recours ou juridiction unique dans les affaires administratives (art. 97 à 121 OJ), à moins que l'Assemblée fédérale n'en dispose autrement.

Le canton de Fribourg a prévu l'application des articles 20 à 26 de la loi sur la responsabilité en cas de procédure devant le Tribunal fédéral (art. 18, 2^e al., LR). Ces dispositions ont la teneur suivante:

Art. 18 Procédure en général

¹ Sauf prescriptions de la présente loi, la procédure devant la Cour civile est régie par les règles du code de procédure civile.

² La procédure devant le Tribunal fédéral est régie par le droit fédéral. Les articles 20 à 26 de la présente loi sont toutefois applicables.

Art. 20 Action du tiers
a) Procédure préalable

¹ Avant d'ouvrir action contre la collectivité publique, le lésé doit faire valoir par écrit:

- a) auprès du Conseil d'Etat, ses prétentions contre l'Etat;
- b) auprès du conseil communal ou du comité de direction, ses prétentions contre la commune ou l'association de communes;
- c) auprès de l'organe exécutif, ses prétentions contre une autre corporation de droit public;
- d) auprès de l'organe supérieur, ses prétentions contre un établissement de droit public.

² L'organe saisi doit se déterminer par écrit dans le délai de six mois à compter du jour où le lésé a fait valoir sa prétention. Ce délai peut être prolongé par accord exprès des parties.

³ L'organe qui rejette la prétention en tout ou en partie doit indiquer au lésé le délai pour ouvrir action et l'autorité compétente.

Art. 21 b) Ouverture d'action

¹ L'action peut être ouverte devant le tribunal lorsque l'organe saisi a rejeté la prétention ou ne s'est pas déterminé dans le délai prévu à l'article 20, 2^e alinéa.

² Il n'y a pas de tentative préalable de conciliation devant le juge de paix.

Art. 22 c) Examen de la légalité

La légalité d'une décision et d'un jugement ne peut pas être revue dans une procédure en responsabilité lorsqu'une autorité de recours a statué à titre définitif sur la décision ou le jugement.

Art. 23 d) Information et intervention de l'agent

¹ La collectivité publique informe l'agent par écrit dès qu'un lésé fait valoir une prétention, puis le cas échéant dès qu'une action est ouverte.

² L'agent a le droit de se constituer intervenant dans le procès opposant le lésé à la collectivité.

Art. 24 Péremption

a) Prétention du tiers

¹ La responsabilité de la collectivité publique s'éteint si le lésé ne fait pas valoir sa prétention auprès d'elle:

- a) dans le délai d'un an à compter du jour où il a eu connaissance du préjudice et de la collectivité débitrice;
- b) au plus tard, dans le délai de dix ans dès le jour où le fait préjudiciable s'est produit.

² Si la collectivité rejette la prétention en tout ou en partie, le lésé doit, sous peine de déchéance, introduire action dans les six mois dès la communication du rejet. Aucun délai ne commence à courir tant que la collectivité ne s'est pas déterminée.

Art. 25 b) Prétention de la collectivité publique

La prétention de la collectivité publique se périmé:

- a) en cas de dommage direct (art. 10), par un an dès le jour où l'organe compétent selon les articles 13 et 14 a connu le dommage et son auteur et, dans tous les cas, par dix ans dès l'acte dommageable de l'agent;

- b) en cas de dommage indirect (art. 11), par un an dès le jour où la collectivité s'est engagée à réparer ou a été condamnée à le faire par jugement définitif et, dans tous les cas, par dix ans dès l'acte domma-geable de l'agent.

Art. 26 c) Suspension des délais

Les délais prévus aux articles 24 et 25 sont suspendus pendant la durée d'une procédure pénale ou disciplinaire introduite sur la base du même état de fait.

42 Avis du Tribunal fédéral

Egalement appelé à se prononcer sur cette question, le Tribunal fédéral a estimé que la plupart de ces dispositions, soit ressortissaient au droit matériel (art. 22 et 24 à 26 LR), soit ne concernaient pas la procédure devant le Tribunal fédéral (art. 20 et 21, 1^{er} al., LR). Il a, en outre, précisé que l'absence de procédure de conciliation au sens de l'article 21, 2^e alinéa, de la loi sur la responsabilité, correspondait aux principes applicables en matière d'organisation judiciaire fédérale. Le Tribunal fédéral est ainsi arrivé à la conclusion que seul l'article 23 de la loi sur la responsabilité dérogeait à la loi fédérale d'organisation judiciaire (art. 120 OJ). Il a cependant exprimé l'avis que cette dérogation n'était pas contraire à l'esprit de la loi fédérale d'organisation judiciaire et qu'au surplus, elle se justifiait pleinement compte tenu des rapports juridiques unissant la collectivité publique et ses agents (Prise de position du Tribunal fédéral du 12 déc. 1985).

43 Appréciation

En matière administrative, la loi fédérale d'organisation judiciaire règle la procédure à suivre dans les causes dont le Tribunal fédéral connaît comme juridiction de recours ou comme juridiction unique. Dans ce dernier cas, l'article 120 de la loi fédérale d'organisation judiciaire dispose que les articles 3 à 85 de la loi fédérale de procédure civile fédérale (PCF; RS 273) sont applicables par analogie. Aucun de ces deux textes législatifs ne règle la procédure préalable à l'introduction de l'instance devant le Tribunal fédéral. Dans la mesure où ils énoncent les conditions d'une procédure préalable devant l'autorité cantonale compétente, les articles 20 et 21, 1^{er} alinéa, de la loi sur la responsabilité, ne dérogent donc pas au droit fédéral. Au contraire, l'introduction d'une telle procédure préalable permet certainement d'éviter que certaines causes soient inutilement soumises au Tribunal fédéral; elle apparaît ainsi comme une mesure propre à limiter la charge du Tribunal fédéral, sans toutefois que les droits des justiciables n'en soient atteints.

L'absence de procédure de conciliation respecte également les principes fixés en procédure fédérale (art. 120 OJ et 19 ss PCF).

L'article 22 de la loi sur la responsabilité correspond, quant à son principe, à l'article 12 de la loi fédérale sur la responsabilité des autorités et des fonctionnaires de la Confédération (LRCF; RS 170.32). Ces deux dispositions, bien que traitant de la force formelle des décisions et des jugements

des autorités administratives et judiciaires, n'appartiennent pas à la procédure proprement dite, au sens de l'article 121 de la loi fédérale d'organisation judiciaire. Elles constituent bien plus un motif d'exclusion de la responsabilité des collectivités publiques pour leurs actes juridiques (voir à ce sujet: *Moritz Kuhn, die vermögensrechtliche Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten, Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft*, 1971, p. 283 ss; *Peter Saladin, Verwaltungsprozessrecht und materielles Verwaltungsrecht*; ZSR NF 94 II p. 307 ss). De toute évidence, cette question n'est pas résolue par les normes de procédure fédérale administrative, de sorte que l'article 22 de la loi sur la responsabilité ne déroge pas au principe fixé à l'article 121 de la loi fédérale d'organisation judiciaire. Tel est également l'avis exprimé par le Tribunal fédéral dans son exposé du 2 décembre 1985.

L'article 23 de la loi sur la responsabilité règle l'information et l'intervention des agents lorsqu'un tiers fait valoir une prétention contre l'Etat. En vertu de l'article 120 de la loi fédérale d'organisation judiciaire, l'intervention et la dénonciation sont régies par les dispositions de la loi fédérale de procédure civile fédérale (art. 15 et 16 PCF). Sans déroger vraiment à ces dispositions fédérales, l'article 23 de la loi sur la responsabilité prévoit, à son premier alinéa, l'obligation incombant à la collectivité publique *d'informer l'agent responsable de l'acte* suscitant l'action du lésé. Le second alinéa prévoit expressément le *droit d'intervention* de l'agent. Celui-ci doit être admis à intervenir, sans qu'il lui soit nécessaire de rendre vraisemblable un quelconque intérêt juridique (Message du Conseil du canton de Fribourg accompagnant le projet de loi sur la responsabilité, du 11 mars 1986, p. 29, ad art. 23, ch. 2). Compte tenu de la relation existant entre l'agent et la collectivité publique, ces deux précisions se justifient pleinement. En effet, la collectivité publique dispose éventuellement d'une action récursoire contre l'agent qui a violé intentionnellement ou par négligence grave ses devoirs de fonction (art. 11 LR). Si l'agent doit s'attendre à une telle action, il doit être en mesure de faire valoir ses intérêts suffisamment tôt.

Les articles 24 à 26 de la loi sur la responsabilité régissent les délais auxquels sont soumises les prétentions des tiers (art. 24 LR) et de la collectivité publique (art. 25 LR). Il s'agit bien de délais de péremption et non de délais de prescription. Hormis le cas prévu par l'article 26, ils ne sont pas susceptibles d'être suspendus ni interrompus. La réglementation de la péremption ne ressortit pas au droit de procédure proprement dit et ne figure pas dans les lois fédérales de procédure. Dans cette mesure, les articles 24 à 26 de la loi sur la responsabilité ne dérogent donc pas au principe fixé à l'article 121 de la loi fédérale d'organisation judiciaire.

5 Constitutionnalité

L'arrêté qui vous est soumis se fonde sur l'article 114^{bis}, 4^e alinéa, de la constitution fédérale. L'approbation n'est pas de portée générale et doit être accordée sous la forme d'un arrêté fédéral simple non soumis au référendum (art. 8 de la loi sur les rapports entre les Conseils; RS 171.11).

Arrêté fédéral *Projet*
**concernant l'approbation d'une attribution de compétence
au Tribunal fédéral par le canton de Fribourg**

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 114^{bis}, 4^e alinéa, de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 6 mai 1987¹⁾,
arrête:

Article premier

¹ L'article 17, 2^e alinéa, de la loi du canton de Fribourg du 16 septembre 1986 concernant la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents est approuvé.

² Le Tribunal fédéral statue sur ces contestations selon la procédure de l'action de droit administratif. Les articles 20 à 26 de ladite loi cantonale sont toutefois applicables.

Art. 2

Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas soumis au référendum.

31456

¹⁾ FF 1987 II 845

Message concernant une attribution de compétence au Tribunal fédéral par le canton de Fribourg du 6 mai 1987

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1987
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	23
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	87.037
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.06.1987
Date	
Data	
Seite	845-852
Page	
Pagina	
Ref. No	10 105 120

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.