

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

du 15 janvier 1992

---

Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs,

Nous soumettons à votre approbation un message à l'appui d'un projet d'arrêté fédéral concernant une attribution de compétence au Tribunal fédéral par le canton de Glaris.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

15 janvier 1992

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Felber

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

---

## Condensé

*Selon l'article 114<sup>bis</sup>, 4<sup>e</sup> alinéa, de la constitution, les cantons ont le droit, sous réserve d'approbation par l'Assemblée fédérale, d'attribuer au Tribunal fédéral la connaissance de différends administratifs en matière cantonale.*

*Dans sa nouvelle loi sur la responsabilité de l'Etat, le canton de Glaris a prévu une telle attribution de compétence et il en sollicite l'approbation par l'Assemblée fédérale.*

# Message

## 1 Point de la situation

Le 5 mai 1991, la Landsgemeinde du canton de Glaris a voté une nouvelle loi sur la responsabilité de l'Etat, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (loi sur la responsabilité de l'Etat).

Cette loi prévoit, aux articles 12, 3<sup>e</sup> alinéa, et 21, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas, une attribution de compétence au Tribunal fédéral, qui doit être approuvée par l'Assemblée fédérale:

*Art. 12, 3<sup>e</sup> al.*

<sup>3</sup> Les décisions sur des prétentions à l'encontre du canton à raison du comportement des membres du Grand Conseil, du Conseil d'Etat, du Tribunal cantonal et du Tribunal administratif doivent être contestées par les lésés directement devant le Tribunal fédéral par la voie du recours de droit administratif, en application de l'article 121 de la loi fédérale d'organisation judiciaire.

*Art. 21, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> al.*

<sup>2</sup> Lorsque le Grand Conseil a statué sur une réclamation à l'encontre d'un membre du Grand Conseil, du Conseil d'Etat, du Tribunal cantonal, du Tribunal supérieur ou administratif, sa décision peut être contestée dans les 30 jours directement devant le Tribunal fédéral, en application de l'article 121 de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire, par la voie du recours de droit administratif.

<sup>3</sup> Le recours de droit administratif peut être formé pour tous les vices de procédure et de la décision litigieuse, y compris pour le grief d'inopportunité. L'instance de recours ne peut aller au-delà des conclusions des parties, à l'avantage ou au détriment de celles-ci.

Le Conseil d'Etat du canton de Glaris a sollicité, par lettre du 25 juin 1991, l'approbation de cette disposition par l'Assemblée fédérale.

## 2 Avis du Tribunal fédéral

Le Tribunal fédéral a répondu à la question de l'attribution de compétence qui lui a été soumise, dans une lettre du 3 octobre 1991. Il n'a, en principe, rien à objecter à une telle attribution de compétence, mais il a fait remarquer que le réexamen d'une décision de première instance pouvait apparaître problématique au regard de la révision de la loi fédérale d'organisation judiciaire et des allègements envisagés du Tribunal fédéral. En outre l'article 21, 3<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur la responsabilité de l'Etat, selon lequel le Tribunal fédéral doit également examiner le grief de l'inopportunité en étant lié par les conclusions des parties, n'est pas moins problématique. Formellement cela constitue un empiètement inadmissible du droit de procédure cantonal sur le droit de procédure fédéral, puisque la procédure devant le Tribunal fédéral relève des dispositions correspondantes de

la loi fédérale d'organisation judiciaire et non des règles de droit cantonal (cf. ATF 107 Ib 162; 101 Ib 475 s.). Matériellement les articles 104, lettre c, chiffre 1, et 114, 1<sup>er</sup> alinéa, OJ ne devraient toutefois pas poser de problèmes.

### 3 Appréciation

Le Tribunal fédéral, lorsqu'il statue en tant qu'instance administrative, a pour tâche de contrôler l'application du droit administratif fédéral par les autorités fédérales et cantonales (art. 114<sup>bis</sup>, 1<sup>er</sup> al., cst.; art. 104, let. a, OJ); par contre, le contrôle de l'application du droit administratif cantonal est en principe du ressort des autorités cantonales. Cette répartition des tâches entre la Cour administrative fédérale et les organes de juridiction administrative cantonaux correspond à la répartition des pouvoirs juridictionnels 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. A signaler cependant deux exceptions à ce régime de partage d'attributions:

D'une part le Tribunal fédéral contrôle 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<sup>er</sup> alinéa, chiffre 3, de la constitution.

D'autre part, l'article 114<sup>bis</sup>, 4<sup>e</sup> alinéa, de la constitution, prévoit que les cantons ont le droit, sous réserve d'approbation par l'Assemblée fédérale, d'attribuer à la cour administrative fédérale la connaissance de différends administratifs en matière cantonale. Cette disposition doit être interprétée avec retenue. L'attribution de compétence doit répondre à un besoin véritable. Elle peut notamment se justifier lorsque des raisons particulières s'opposent à la soumission de certaines contestations à une autorité cantonale; par exemple, lorsque des magistrats sont impliqués dans le litige et que l'autorité cantonale devrait en quelque sorte statuer en tant que juge et partie.

La pratique a jusqu'ici toujours admis l'attribution au Tribunal fédéral de la compétence de connaître des contestations en matière de responsabilité, dans lesquelles des autorités cantonales suprêmes pourraient être impliquées. On peut citer l'exemple des actions récursoires contre des membres des tribunaux cantonaux (cf. le message du 6 mai 1987 concernant une attribution de compétence au Tribunal fédéral par le canton de Fribourg; FF 1987 II 845 ss; le message du 23 avril 1986 concernant une attribution de compétence au Tribunal fédéral par le canton de Schaffhouse; FF 1986 II 241 ss; le message du 23 avril 1980 concernant des attributions de compétence au Tribunal fédéral par les cantons de Zoug, de Thurgovie et du Valais; FF 1980 II 437 ss; le message du 28 juin 1989 concernant une attribution de compétence au Tribunal fédéral par le canton du Tessin; FF 1989 II 1231 ss). Le canton de Neuchâtel a en outre prévu, dans une loi sur la responsabilité du 26 juin 1989 pour les actes du Conseil d'Etat et du Tribunal cantonal, une attribution de compétence (FF 1990 I 1099 ss) que l'Assemblée fédérale a également approuvée. Les attributions de compétences faites jusqu'à maintenant ne dépendaient pas de la décision d'une instance cantonale de recours dans les contestations concernées. Comme les cas de responsabilité en rapport

avec le comportement des autorités suprêmes sont plutôt rares, une modification de la procédure d'approbation ne s'impose pas, malgré l'importante charge de travail du Tribunal fédéral.

Avec l'article 18 de sa constitution, le canton de Glaris a établi les nouveaux fondements de la responsabilité de l'Etat en appliquant le principe de la responsabilité causale directe. Celle-ci a été concrétisée par la nouvelle loi sur la responsabilité de l'Etat. Cette loi harmonise une réglementation jusqu'alors fragmentaire et non uniforme. Elle prévoit deux principaux domaines de la responsabilité: d'une part une responsabilité directe et primaire de l'Etat pour les dommages causés à un tiers par un membre d'une autorité, un fonctionnaire ou toute autre personne chargée d'une fonction publique; d'autre part la responsabilité de ces agents à l'égard de la collectivité est réglée. Si les personnes concernées (tiers lésé, agent public, etc.) ne sont pas d'accord avec la décision de l'autorité compétente, elles peuvent saisir le Tribunal administratif et dans certains cas le Tribunal fédéral par la voie du recours de droit administratif. Le Tribunal fédéral peut notamment être saisi lorsque le droit fédéral prescrit aux cantons d'assumer la responsabilité pour certaines fonctions de l'Etat (p. ex. pour les organes de tutelles). La loi comporte en outre une disposition selon laquelle les cas de responsabilité dans lesquels les membres des autorités suprêmes (y compris les tribunaux) sont impliqués, peuvent être portés devant le Tribunal fédéral, parce que les procès en responsabilité soumis à de telles autorités supérieures, ou les concernant, ne peuvent que très difficilement se dérouler en toute impartialité et neutralité au niveau cantonal.

#### **4 Procédure devant le Tribunal fédéral**

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<sup>bis</sup>, 4<sup>e</sup> alinéa, de la constitution 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 120 OJ), à moins que l'Assemblée fédérale n'en dispose autrement.

Aux articles 12, 3<sup>e</sup> alinéa, et 21, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas, de sa loi sur la responsabilité, le canton de Glaris a prévu que la procédure devant le Tribunal fédéral serait celle du recours de droit administratif. La procédure selon les articles 103 à 115 est de ce fait applicable. L'Assemblée fédérale n'a donc aucune raison de déroger à l'article 121, OJ.

#### **5 Constitutionnalité**

L'arrêté qui vous est soumis se fonde sur l'article 114<sup>bis</sup>, 4<sup>e</sup> alinéa, de la constitution. L'approbation n'ayant pas de portée générale, elle 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 Glaris**

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu l'article 114<sup>bis</sup>, 4<sup>e</sup> alinéa, de la constitution;  
vu le message du Conseil fédéral du 15 janvier 1992<sup>1)</sup>,  
*arrête:*

**Article premier**

<sup>1</sup> Les articles 12, 3<sup>e</sup> alinéa, et 21, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas, de la loi du canton de Glaris sur la responsabilité de l'Etat, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (loi sur la responsabilité de l'Etat) du 5 mai 1991 sont approuvés.

<sup>2</sup> Le Tribunal fédéral statue sur les contestations visées au 1<sup>er</sup> alinéa selon la procédure applicable au recours de droit administratif.

**Art. 2**

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

34940

<sup>1)</sup> FF 1992 I 667

## **Message concernant une attribution de compétence au Tribunal fédéral par le canton de Glaris du 15 janvier 1992**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	07
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	92.004
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.02.1992
Date	
Data	
Seite	667-672
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 874

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.