

93.037

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

du 7 avril 1993

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

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

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

7 avril 1993

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ogi

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Selon l'article 114^{bis}, 4^e 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 le personnel de l'Etat, le canton de Soleure a prévu une telle attribution de compétence et il en sollicite l'approbation par l'Assemblée fédérale.

Message

1 Situation initiale

Le 15 décembre 1981, l'Assemblée fédérale a approuvé l'arrêté fédéral concernant l'approbation d'attributions de compétence au Tribunal fédéral par le canton de Soleure (FF 1981 III 206; BO N 1981 1648, BO E 1981 516 s). Ainsi, et en vertu des paragraphes 37 et 38 de la loi soleuroise du 5 avril 1981 sur la délégation de compétences administratives (loi sur la délégation), les décisions disciplinaires du Grand Conseil à l'encontre des membres du Conseil d'Etat et des tribunaux cantonaux – tant qu'il ne s'agit pas du blâme ou de l'amende – d'une part, ainsi que les décisions du Grand Conseil relatives à la mise à pied de ces magistrats d'autre part, peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal fédéral selon la procédure du recours de droit administratif.

La nouvelle loi soleuroise sur le personnel de l'Etat, adoptée par le peuple le 27 septembre 1992, prévoit à son paragraphe 33, 4^e alinéa, lettre a, qu'il appartient désormais au Grand Conseil de décider de la mise à pied du secrétaire du Grand Conseil, de même que du chancelier d'Etat. Les décisions du Grand Conseil peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal fédéral sur la base du paragraphe 53, 1^{er} alinéa:

§ 33, 4^e al.

Est compétent pour la résiliation des rapports de service:

- a. le Grand Conseil pour les membres du Conseil d'Etat, les membres des tribunaux cantonaux de dernière instance, le secrétaire ou la secrétaire du Grand Conseil de même que le chancelier ou la chancelière d'Etat;

§ 53, 1^{er} al.

Si le rapport de service est résilié en vertu du § 33, 4^e alinéa, lettre a, la décision peut faire l'objet d'un recours de droit administratif dans les 30 jours suivant sa notification.

C'est également au Grand Conseil qu'il appartient dorénavant, en vertu du paragraphe 58 de la loi sur le personnel de l'Etat, qui modifie le paragraphe 24, 1^{er} alinéa, lettre a, première phrase, de la loi soleuroise du 26 juin 1966 sur la responsabilité, de prendre des mesures disciplinaires contre ces deux personnes:

§ 58

La loi sur la responsabilité du 26 juin 1966 (BGS 124.21) est modifiée comme il suit:

§ 24

La lettre a, première phrase, a la nouvelle teneur suivante:

- a. le Grand Conseil pour les membres du Conseil d'Etat, les membres des tribunaux cantonaux de dernière instance, le secrétaire du Grand Conseil de même que le chancelier d'Etat.

La deuxième phrase de ce même paragraphe 24, lettre a, inchangée, prévoit qu'un recours peut être déposé devant le Tribunal fédéral contre les décisions disciplinaires qui prononcent une peine disciplinaire autre que le blâme ou l'amende, dans les trente jours à compter de leur notification.

Dans la mesure où les paragraphes 53 et 58 de la nouvelle loi soleuroise sur le personnel de l'Etat élargissent le cercle des personnes habilitées à recourir au Tribunal fédéral contre certaines décisions du Grand Conseil – outre les membres du Conseil d'Etat et des juridictions cantonales de dernière instance, le secrétaire du Grand Conseil de même que le chancelier d'Etat devraient avoir désormais la possibilité de recourir au Tribunal fédéral –, cette nouvelle délégation de compétence doit être approuvée par l'Assemblée fédérale.

Par lettre du 30 octobre 1992, et conformément au paragraphe 61 de la loi soleuroise sur le personnel de l'Etat, le canton de Soleure a demandé l'approbation des paragraphes 53 et 58 de cette loi, dans la mesure où ils concernent le secrétaire du Grand Conseil ainsi que le chancelier d'Etat.

2 Avis du Tribunal fédéral

Le Tribunal fédéral n'a rien à objecter contre cette délégation de compétence, d'autant plus que des litiges de ce type devraient demeurer exceptionnels et qu'il n'en résultera pas pour lui un surcroît de travail important.

Le Tribunal fédéral profite pourtant de l'occasion pour rappeler d'une manière générale que son rôle est avant tout de trancher des litiges de droit administratif fédéral, et non cantonal. Il rappelle qu'au regard de l'article 98a de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ; RS 173.110), les cantons sont tenus d'instituer des autorités judiciaires statuant en dernière instance cantonale, dans la mesure où leurs décisions peuvent directement faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral. Enfin, au regard de l'augmentation du volume des affaires que connaît le Tribunal fédéral et compte tenu du fait que les juridictions administratives cantonales se sont considérablement développées, le Tribunal fédéral se demande si, d'une manière générale, une pratique plus restrictive ne devrait pas être adoptée en matière de délégations de compétence.

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^{bis}, 1^{er} 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^{er} alinéa, chiffre 3, de la constitution.

D'autre part, l'article 114^{bis}, 4^e 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 litige¹⁾.

Dans la mesure où, en 1981 déjà, l'Assemblée fédérale avait approuvé l'attribution de compétence au Tribunal fédéral prévue par la loi soleuroise sur la délégation, et avait permis ainsi aux membres du Conseil d'Etat et des tribunaux cantonaux de dernière instance de recourir au Tribunal fédéral contre les décisions du Grand Conseil prononçant leur mise à pied ou une mesure disciplinaire autre que le blâme ou l'amende, il ne se justifie pas de refuser au secrétaire du Grand Conseil du canton de Soleure ainsi qu'au chancelier de l'Etat le droit de recourir au Tribunal fédéral aux mêmes conditions que les membres du Conseil d'Etat et des tribunaux cantonaux.

Comme les cas de révocation et de mesures disciplinaires contre ces deux magistrats seront selon toute vraisemblance exceptionnels, il ne devrait pas en résulter un surcroît de travail important pour le Tribunal fédéral. Enfin, les décisions disciplinaires et les décisions de révocation prises à l'encontre de magistrats cantonaux par le Grand Conseil soleurois pourraient difficilement être revues par le tribunal administratif, élu par ce même Grand Conseil (loi soleuroise d'organisation judiciaire du 13 mars 1977, paragraphes 47 et 50). La possibilité d'un recours au Tribunal fédéral conserve donc sa raison d'être dans des cas de cette nature.

On l'a vu ci-dessus, l'article 114^{bis}, 4^e alinéa, de la constitution, est déjà appliqué avec beaucoup de retenue. Une modification constitutionnelle serait nécessaire pour supprimer cette délégation de compétence. On rappellera que l'article 110 du projet de constitution de 1977 de la Commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la constitution fédérale²⁾, de même que l'article 126 du modèle de constitution du 30 octobre 1985 élaboré par le Département fédéral de justice et police³⁾ prévoient que les attributions juridictionnelles du Tribunal fédéral dans le domaine du droit administratif sont réglées par la loi; ces projets de constitution ne contiennent par conséquent plus de disposition du type de l'actuel article 114^{bis}, 4^e alinéa, de la constitution fédérale.

¹⁾ Cf. A. Grisel, «Traité de droit administratif», Neuchâtel 1984, p. 1003 ss; W. Haller, in «Commentaire de la constitution fédérale», ad art. 114^{bis} n° 113 s.

²⁾ Projet de constitution de 1977 de la Commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la constitution fédérale, Berne 1977, p. 25; cf. aussi le Rapport de la Commission d'experts, Berne 1977, p. 178 s.

³⁾ FF 1985 III 235

4 Procédure devant le Tribunal fédéral

Selon l'article 121 OJ, les différends administratifs en matière cantonale portés devant le Tribunal fédéral en vertu de l'article 114^{bis}, 4^e 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. 103 à 115, 119 et 120 OJ), à moins que l'Assemblée fédérale n'en dispose autrement.

Le canton de Soleure a prévu, au paragraphe 53 de la loi sur le personnel de l'Etat, la procédure du recours de droit administratif. La procédure selon les articles 103 à 115 OJ est de ce fait applicable. Nous ne voyons pas de raisons d'en disposer autrement.

5 Constitutionnalité

L'arrêté qui vous est soumis se fonde sur l'article 114^{bis}, 4^e 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 sujet au référendum (art. 8 de la loi sur les rapports entre les conseils; RS 171.11).

35894

**Arrêté fédéral
concernant une attribution de compétence
au Tribunal fédéral par le canton de Soleure**

Projet

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 7 avril 1993¹⁾,
arrête:*

Article premier

¹ Les paragraphes 53, 1^{er} alinéa, et 58 de la loi du canton de Soleure du 27 septembre 1992 sur le statut du personnel sont approuvés.

² Le Tribunal fédéral statue sur les recours visés au 1^{er} 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 sujet au référendum.

35894

¹⁾ FF 1993 II 174

Message concernant une attribution de compétence au Tribunal fédéral par le canton de Soleure du 7 avril 1993

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	20
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	93.037
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.05.1993
Date	
Data	
Seite	174-180
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 357

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.