



UNIL | Université de Lausanne
IDHEAP
Institut de hautes études
en administration publique
Droit public

Module Droit & Législation du programme MPA

Partie I. Droit

Cours 4

Prof. Dominique Hänni

Cours 4: La décision administrative

Plan

- I. Introduction
- II. La notion de décision administrative
- III. La validité des décisions administratives
- IV. La procédure administrative
 - I. Quelques généralités
 - II. La qualité de partie
 - III. Les principes généraux de la procédure administrative
- V. Ev. répétitoire?

Cours 4: La décision administrative

Plan

- I. Introduction
- II. La notion de décision administrative
- III. La validité des décisions administratives
- IV. La procédure administrative
 - I. Quelques généralités
 - II. La qualité de partie
 - III. Les principes généraux de la procédure administrative
- V. Ev. répétitoire?

I. Introduction

- La semaine passée: principes constitutionnels de l'action publique
 - Valant pour toute action publique: actes juridiques, actes matériels
- Cette semaine, on s'intéresse de plus près à la décision administrative
 - Rappel: distinction norme ↔ décision
 - Notion de la décision administrative
 - La validité des décisions administratives, en mettant l'accent sur la *validité formelle*
 - Garanties de procédure les plus importantes

I. Introduction

- La décision administrative est l'un des moyens d'action de l'administration publique
- D'autres moyens d'action de l'administration (qu'on n'examinera pas)
 - Les actes normatifs
 - Les actes matériels (not. conclusion de contrats de droit privé, mesures internes, recommandation, avertissement)
 - Les plans
 - Les contrats de droit administratif et les concessions
 - L'activité informelle

Cours 4: La décision administrative

Plan

- I. Introduction
- II. La notion de décision administrative**
- III. La validité des décisions administratives
- IV. La procédure administrative
 - I. Quelques généralités
 - II. La qualité de partie
 - III. Les principes généraux de la procédure administrative
- V. Ev. répétitoire?

II. La notion de décision administrative

La définition selon l'art. 5 PA (Loi sur la procédure administrative, RS172.021)

- ↗ **B. Définitions**

- ↗ **I. Décisions**

- ↗ **Art. 5**

¹ Sont considérées comme décisions les mesures prises par les autorités dans des cas d'espèce, fondées sur le droit public fédéral et ayant pour objet:

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

² Sont aussi considérées comme des décisions les mesures en matière d'exécution (art. 41, al. 1, let. a et b), les décisions incidentes (art. 45 et 46), les décisions sur opposition (art. 30, al. 2, let. b, et 74), les décisions sur recours (art. 61), les décisions prises en matière de révision (art. 68) et d'interprétation (art. 69).²⁵

³ Lorsqu'une autorité rejette ou invoque des prétentions à faire valoir par voie d'action, sa déclaration n'est pas considérée comme décision.

II. La notion de décision administrative

Les éléments constitutifs de la décision

1. Le caractère souverain unilatéral

- Inégalité des parties / puissance publique (en droit privé: on présuppose l'égalité des deux parties consentantes)

2. Prononcée par une autorité

3. Le caractère individuel et concret

- La distingue de la norme qui est générale et abstraite (rappel)

4. Fondée sur une base légale de droit public

5. Effets sur les droits et obligations des particuliers

- La distingue des actes administratifs internes et des simples renseignements et recommandations

6. Le caractère obligatoire

II. La notion de décision administrative

La typologie des décisions

- Selon l'objet des décisions
 - Décisions **formatrices** (5 I a PA)
 - Décisions **constatatoires** (5 I b PA); subsidiaire aux déc. formatrices (cf. 25 PA)
 - Décisions **négatives** (5 I c PA)
- Selon la partie qui initie la procédure: décisions **d'office** vs. décisions **sur requête**
- Selon le caractère final de la décision: décisions **incidentes** vs. décisions **finales**
- Selon les effets: décisions à effet ponctuel, à effet de durée limitée, à effet durable, à effets périodiques
- Les décisions **avec clauses accessoires**
- Les **autorisations** (ordinaires ou dérogatoires)

II. La notion de décision administrative



Ces catégories (slide précédente) ne sont pas exclusives:

une *autorisation de construire* est p.ex.

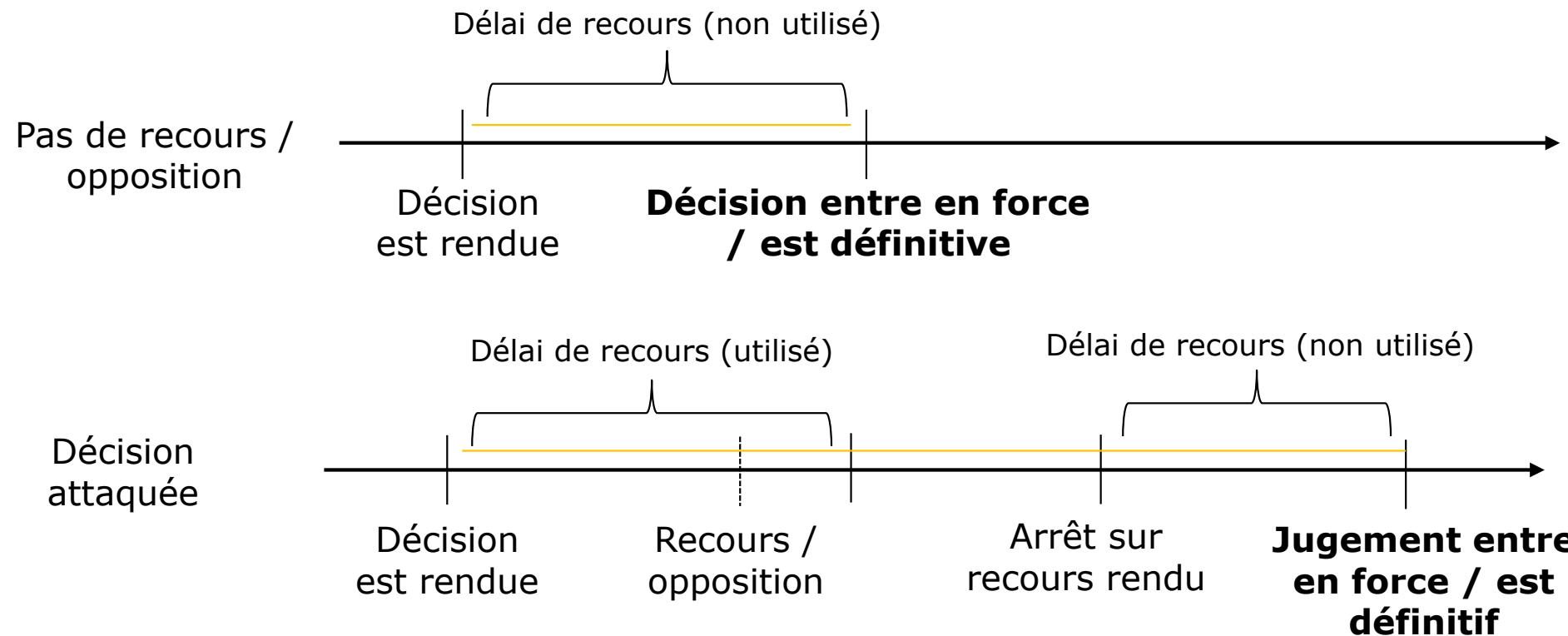
- une décision formatrice,
- intervenue sur requête,
- (probablement) finale,
- avec clauses accessoires
- et constitue – comme le nom l'indique – une autorisation



II. La notion de décision administrative

Le statut de la décision dans le contentieux administratif

- La décision, selon qu'elle peut encore être contestée par un moyen de droit ordinaire ou non, est plus ou moins stable



II. La notion de décision administrative

Exercice 1

Est-ce que les actes suivants sont des décisions au sens de l'art. 5 PA?

II. La notion de décision administrative

Nouveau coronavirus

Actualisé au 11.3.2020

VOICI COMMENT NOUS PROTÉGER:

Se laver soigneusement les mains.

Éviter les poignées de main.

Tousser et éternuer dans un mouchoir ou dans le creux du coude.

Garder ses distances.

En cas de fièvre et de toux, rester à la maison.

Toujours téléphoner avant d'aller chez le médecin ou aux urgences.

www.ofsp-coronavirus.ch

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra
Swiss Confederation

Bundesamt für Gesundheit BAG
Office fédéral de la santé publique OFSP
Ufficio federale della sanità pubblica UFSP
Uffizi federali da sanidad publica UFSP

Scan for translation

(Office fédéral de la santé publique, mars 2020)

II. La notion de décision administrative

Concession N° 5146 octroyée aux Transports publics lausannois (TL) pour la période allant du 1^{er} janvier 2012 au 31 décembre 2061

Décision du 16 septembre 2011

Le Conseil fédéral décide:

1. La concession N° 5146 pour construire et exploiter la ligne de tramway entre Renens-Gare et Lausanne-Flon est octroyée au TL avec effet au 1^{er} janvier 2012 et est valable jusqu'au 31 décembre 2061¹.
2. Le texte de la concession est approuvé.

16 septembre 2011

Au nom du Conseil fédéral suisse

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Ordonnance de confiscation

La Commission fédérale des maisons de jeu a prononcé, en date du 13.10.2021, l'ordonnance de confiscation contre inconnu suivante, dans les procédures pénales administratives 62-2020-034 et 62-2020-061:

1. Dans le cadre des procédures pénales administratives contre Ferreira Azevedo Ana Rita et Gonçalves Azevedo Daniel Armando pour infraction à la loi sur les jeux d'argent par l'exploitation de jeux de casino sans être titulaires de la concession nécessaire durant la période du 1^{er} octobre 2019 au 1^{er} juillet 2020 dans l'établissement «La Taverne», sis rue de Gruyères 56 à 1630 Bulle:
l'appareil U40068, séquestré auprès de Ferreira Azevedo Ana Rita par décision du 15 juillet 2020, dont le propriétaire est inconnu, est confisqué et détruit.
2. La somme de 7 francs trouvée dans l'appareil U40068 est confisquée.
3. Les frais de procédure sont laissés à la charge de la Confédération.
4. La présente décision est notifiée par voie de publication dans la Feuille fédérale.

Quiconque est touché par la présente ordonnance de confiscation peut faire opposition dans les 30 jours suivant sa notification (art. 67 DPA). L'opposition est adressée par écrit à l'administration qui a rendu l'ordonnance attaquée, en l'occurrence la Commission fédérale des maisons de jeux (CFMJ), Eigerplatz 1, 3003 Berne. L'opposition doit énoncer des conclusions précises et les faits qui les motivent; les moyens de preuve doivent être indiqués et, autant que possible, joints au mémoire (art. 68 DPA).

A la requête ou avec l'assentiment de l'opposant, l'administration peut traiter l'opposition comme demande de jugement par le tribunal (art. 71 DPA).

La confiscation n'étant pas une peine, elle n'est pas inscrite au casier judiciaire.



19 octobre 2021

Commission fédérale des maisons de jeu

Mardi 1^{er} février 2022

II. La notion de décision administrative

Exercice 2

Lecture des ATF 136 I 323 (lecture 1)

- Quelle est la différence entre la décision et l'acte interne?
Quels sont les critères de distinction?
- En l'espèce, est-ce qu'on est en présence d'une décision administrative? Pourquoi ou pourquoi pas?

(Pour la notion de décision administrative,
lire également l'ATF 140 II 202 (lecture 2))

Cours 4: La décision administrative

Plan

- I. Introduction
- II. La notion de décision administrative
- III. La validité des décisions administratives**
- IV. La procédure administrative
 - I. Quelques généralités
 - II. La qualité de partie
 - III. Les principes généraux de la procédure administrative
- V. Ev. répétitoire?

III. La validité des décisions administratives

- Validité matérielle: concerne le fond
 - légalité et autres principes constitutionnels (cf. cours 3)
- Validité formelle: concerne la forme
 - Compétence (cf. point IV ci-dessous)
 - Respect des règles de procédure (cf. point IV ci-dessous)
 - Notification (34 – 38 PA; cf. slide suivante)

III. La validité des décisions administratives

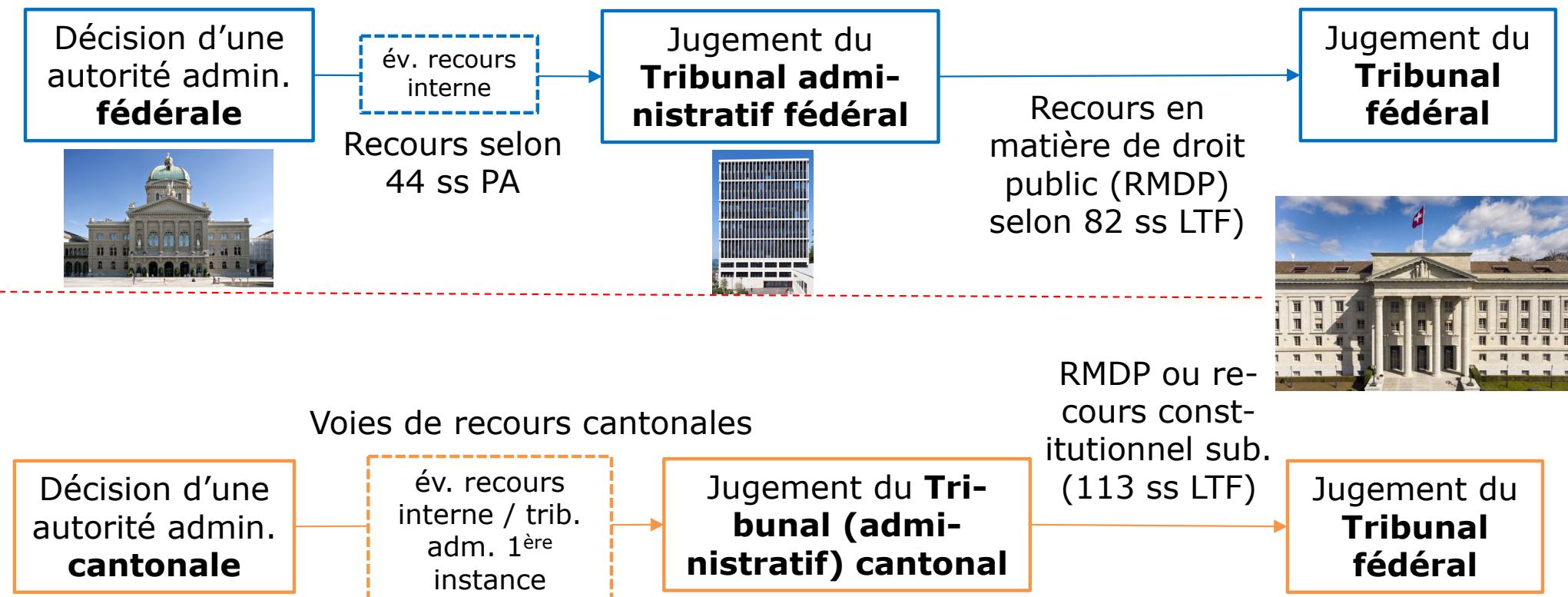
- Notification (34 – 38 PA)
 - Notification aux **parties** (cf. pour la notion de partie ci-dessous point IV)
 - Par **écrit** (éventuellement par voie électronique); exceptionnellement par oral ou par voie de publication
 - Les décisions doivent être **désignées** comme telles, **motivées** et indiquer les **voies de recours** ordinaires
 - Décision notifiée lorsque le ou la destinataire peut en prendre connaissance (lettre recommandée: à l'échéance du délai de garde par la poste, 7 jours)
- Conséquence d'une notification irrégulière
 - Absence de notification: inopposabilité de la décision à la partie
 - Notification irrégulière: ne peut entraîner aucun préjudice pour la partie (38 PA); pas un motif d'invalidité (!), mais délai de recours peut p.ex. être restitué

III. La validité des décisions administratives

- Conséquences de l'irrégularité des décisions (alternatives)
 - Absence de conséquence
 - P.ex. lorsqu'elle n'est pas remise en cause (sécurité du droit); sous réserve de la nullité et la révocation/révision
 - Réparation des vices de forme par l'autorité de recours
 - En cas de recours: l'autorité qui dispose du même pouvoir d'examen peut réparer les vices de forme
 - **Annulation / réforme (cf. ci-dessous)** 
 - En cas de recours: l'autorité de recours peut annuler ou réformer la décision (conséquence ordinaire)
 - Nullité (cf. ci-dessous) 
 - Les vices formels ou matériels sont tellement graves que la décision est nulle: on fait comme si la décision n'avait jamais existé; très rare!
 - Révocation (cf. ci-dessous)
 - L'autorité qui a pris la décision révoque sa propre décision (d'office ou sur demande de reconsideration); si autorité judiciaire: révision, que sur demande de révision

III. La validité des décisions administratives

- Annulation / réforme sur recours: à qui s'adresser?
- Les voies de recours en Suisse (contentieux administratif) - **schématique**



III. La validité des décisions administratives

- Nullité
 - « La nullité absolue ne frappe que les décisions affectées des **vices les plus graves**, manifestes ou particulièrement reconnaissables, et pour autant que la constatation de la nullité ne mette pas sérieusement en danger la sécurité du droit » (p.ex. ATF 138 II 501 c. 3.1)
 - **Vices de fond:** n'entraînent que très exceptionnellement la nullité d'une décision
 - **Vices de procédure:**
 - Incompétence qualifiée: nullité => une autorité qui n'est pas compétente rend une décision
 - Violation grave du droit d'être entendu: p.ex. un plan d'affectation qui n'a pas été publié (et ne pouvait donc pas faire l'objet d'un recours)
 - Autres vices de procédure très graves
 - Invocation de la nullité: à tout moment, devant toute autorité

III. La validité des décisions administratives

- Révocation d'une décision
 - Possibilité pour l'autorité qui a rendu une décision irrégulière de la révoquer
 - Pesée des intérêts: intérêt à une bonne application du droit vs. sécurité du droit
 - Motifs de révocation: décision viciée dès l'origine, la modification du droit ou des circonstances, révocation à titre de sanction
 - Motifs pouvant s'opposer à la révocation: notamment les principes de proportionnalité et de bonne foi, les décisions prises sur recours ou après une instruction approfondie, décisions favorisantes entièrement exécutées
 - Parfois, la loi prévoit explicitement la possibilité de révoquer une décision
 - [P.ex. 16c LCR](#): Retrait du permis de conduire après une infraction grave (comme sanction pour violation d'obligations)
 - [p.ex. 16d LCR](#): Retrait du permis de conduire pour cause d'inaptitude à la conduite (modification des circonstances: la personne n'est plus apte à la conduite)

III. La validité des décisions administratives

Exercice 3

Lecture de l'ATF 111 Ib 213/JdT 1987
I 564 (Lecture 8)

Quels sont les faits?

Pourquoi l'autorisation de construire a-t-elle été déclarée nulle?

Est-ce que M. peut se prévaloir du principe de la bonne foi ou de celui de la proportionnalité pour empêcher une démolition de sa ville et le rétablissement des lieux en l'état antérieur? Pourquoi ou pourquoi pas?

Lecture de et de l'ATF 141 II 429
(Lecture 3)

Quels sont les faits?

Quelles sont les précautions à prendre lorsque l'on doit s'attendre à recevoir des actes d'un tribunal?

En l'espèce: à quelle date, le délai de 30 jours est venu à échéance? Pourquoi? Le recours est-il tardif?

Cours 4: La décision administrative

Plan

- I. Introduction
- II. La notion de décision administrative
- III. La validité des décisions administratives
- IV. La procédure administrative**
 - I. Quelques généralités
 - II. La qualité de partie
 - III. Les principes généraux de la procédure administrative
- V. Ev. répétitoire?

IV. La procédure administrative

I. Quelques généralités

Objectif des règles de procédure

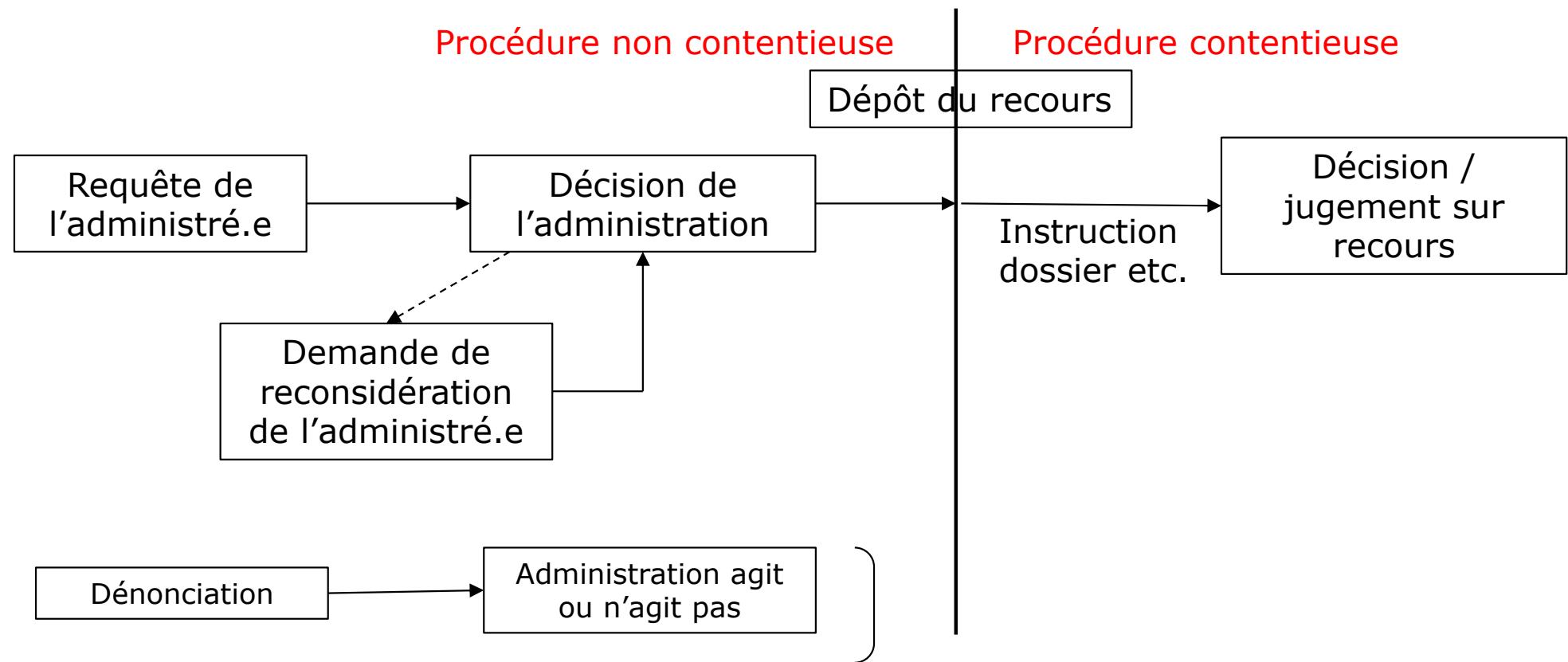
- Permettre aux administré.e.s de faire valoir leurs droits
- Garantir les droits fondamentaux procéduraux des administré.e.s
- Réglementer la relation entre l'administration et les administré.e.s
- Mettre en œuvre le droit matériel



IV. La procédure administrative

I. Quelques généralités

La procédure non contentieuse vs. la procédure contentieuse



IV. La procédure administrative

I. Quelques généralités: Le droit applicable

Schématiquement...

La PA (loi fédérale sur la procédure administrative) est applicable si:

- Affaires administratives, qui doivent être réglées par une décision d'une autorité administrative fédérale en première instance ou sur recours (1 PA)
- P.ex. l'Office fédéral des transports accorde concession d'infrastructure ferroviaire aux CFF; la FINMA délivre une autorisation de banque

La loi cantonale de procédure (différente dans chaque canton) est applicable si:

- Une décision doit être rendue / est rendue par une autorité cantonale, peu importe si celle-ci applique du droit fédéral ou du droit cantonal (cf. la loi cant. pertinente)
- P.ex. le Service des automobiles et de la navigation délivre un permis de conduire

La procédure devant le Tribunal fédéral => régie par la Loi sur le Tribunal fédéral (LTF; 173.110)

IV. La procédure administrative

II. La qualité de partie

Qui peut participer à une procédure? Qui peut faire recours?

En droit fédéral

Selon l'art 6 PA: «ont qualité de parties **les personnes dont les droits et obligations pourraient être touchées** par la décision à prendre, ainsi que les autres personnes, organisations ou autorités **qui disposent d'un moyen de droit** contre cette décision.»

A qualité pour recourir (selon l'art. 48 I et II PA)

- Quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a); est spécialement atteint par la décision attaquée (let. b); et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c)
- A également qualité pour recourir toute personne, organisation ou autorité qu'une autre loi fédérale autorise à recourir.

En droit cantonal: consulter la loi cantonale pertinente (mais attention: 111 LTF)

IV. La procédure administrative

III. Les principes généraux de la procédure administrative

- Obligation de statuer
 - A droit au prononcé d'une décision la personne qui a la qualité de partie
 - En cas de refus ou de retard non justifié: déni de justice formel (Violation de 29 I Cst.)
- Interdiction du formalisme excessif (29 I Cst.)
 - Garantir une certaine souplesse de la procédure et par-là permettre aux administré.e.s sans formation juridique de mener une procédure
 - p.ex. permettre à l'administré.e à signer un recours

IV. La procédure administrative

III. Les principes généraux de la procédure administrative

(suite)

- Compétence et composition régulière de l'autorité (29 I Cst.)
 - Composition des autorités collégiales: nombre, quorum, qualité des membres
 - Impartialité de l'autorité
- Droit à l'assistance judiciaire (29 III Cst.)
 - Pour la procédure contentieuse, mais aussi non contentieuse
- Notification (cf. ci-dessus)

IV. La procédure administrative

III. Les principes généraux de la procédure administrative

(suite)

- Droit d'être entendu (29 II Cst.)



- Le droit des parties de faire valoir leur point de vue avant qu'une décision ne soit prise à leur égard

- Notamment

- Le droit de s'exprimer avant qu'une décision ne soit prise
 - Le droit d'accès au dossier
 - Le droit de faire administrer des preuves sur des faits importants
 - Le droit de participer à l'administration des preuves et de se déterminer à leur propos
 - Le droit de réplique

- Exception: entre autres les décisions incidentes

IV. La procédure administrative

Exercice 4

Lecture de l'arrêt 2C_316/2018 du 19 décembre 2018 (Lecture 7)

- Quels sont les faits?
- Le recourant n'a pas eu la possibilité de se prononcer sur la duplique du 12 décembre 2017 du Département de la santé.
Le droit d'être entendu de A. est-il violé?
- Est-ce que le retrait temporaire de l'autorisation de pratiquer viole la liberté économique de A.?

IV. La procédure administrative

Exercice 5

Grand cas pratique

Cours 4: La décision administrative

Plan

I. Introduction

II. La notion de décision administrative

III. La validité des décisions administratives

IV. La procédure administrative

I. Quelques généralités

II. La qualité de partie

III. Les principes généraux de la procédure administrative

V. Ev. répétitoire?

IV. Répertoire/Questions

Questions sur un sujet particulier?

Sur un arrêt particulier?

Sur un cas pratique particulier?



Merci de votre attention et de votre participation!!



Le 8 et le 15 février: légistique avec la Prof. Weerts