

TRAVAUX DE LA FACULTÉ DE DROIT  
DE L'UNIVERSITÉ DE FRIBOURG

*Edités par Peter Gauch*

266

---

CLÉMENCE GRISEL

L'obligation de  
collaborer des parties  
en procédure  
administrative

# Table des matières

Avant propos .....	V
Sommaire.....	VII
Table des matières .....	IX
Table des abréviations .....	XIX
Table des sources de droit .....	XXIII
Droit fédéral.....	XXIII
Droit cantonal .....	XXV
Bibliographie.....	XXVII
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE LES FONDEMENTS.....</b>	<b>5</b>
<b>Chapitre 1 Les sources .....</b>	<b>7</b>
§ 1. Le droit fédéral.....	7
I. Les sources de rang constitutionnel .....	7
A. La Constitution fédérale.....	7
B. La Convention européenne des droits de l'homme .....	8
II. La loi sur la procédure administrative.....	10
A. La genèse .....	10
B. Le champ d'application.....	11
C. L'obligation de collaborer.....	12
III. La loi sur le Tribunal fédéral et la loi sur le Tribunal administratif fédéral ..	13
A. La réforme de l'organisation judiciaire.....	13
B. Le système .....	14
C. L'obligation de collaborer.....	14
1. En vertu de la LTAF .....	14
2. En vertu de la LTF .....	15
IV. Les lois spéciales.....	16
A. La situation .....	16
B. Le droit des assurances sociales.....	17
C. Le droit d'asile .....	18
D. Le droit fiscal .....	19
E. Le droit de la surveillance : l'exemple des banques.....	20
V. Le droit pénal et le droit pénal administratif.....	22
§ 2. Le droit cantonal .....	23
I. Les constitutions cantonales.....	23
II. L'influence du droit fédéral .....	24
A. Le problème .....	24

B.	La Constitution fédérale.....	25
C.	Le droit fédéral matériel.....	25
D.	Les lois fédérales de procédure.....	26
1.	La loi sur le Tribunal fédéral.....	26
2.	La loi fédérale sur la procédure administrative.....	27
E.	L'existence d'un standard fédéral.....	28
III.	Le droit cantonal de procédure.....	29
A.	Les lois cantonales de procédure administrative.....	29
B.	L'obligation de collaborer selon les lois cantonales de procédure.....	30
1.	La loi bernoise sur la procédure et la juridiction administratives.....	30
2.	La loi genevoise sur la procédure administrative.....	31
3.	La loi neuchâteloise sur la procédure et la juridiction administratives.....	31
4.	La loi jurassienne de procédure et de juridiction administrative et constitutionnelle.....	32
5.	La loi valaisanne sur la procédure et la juridiction administratives.....	32
6.	Le code fribourgeois de procédure et de juridiction administrative.....	32
7.	La loi vaudoise sur la juridiction et la procédure administrative.....	33
IV.	Le droit cantonal matériel.....	33

## **Chapitre 2 Les principes fondamentaux et les garanties de procédure ..... 35**

§ 1.	Les garanties de l'Etat de droit : la base d'une relation entre l'Etat et les citoyens.....	35
§ 2.	Le principe de la bonne foi : un fondement de l'obligation de collaborer.....	36
§ 3.	Les garanties de procédure et le droit d'être entendu : des corollaires de l'obligation de collaborer.....	37
§ 4.	La protection de la sphère privée et les secrets.....	40
I.	Le conflit.....	40
II.	Une relation fondée sur le secret.....	41
A.	Les limites de la protection de la sphère privée.....	41
B.	Le secret de fonction et l'administration secrète.....	42
C.	Le rôle du secret sur la collaboration.....	43
III.	L'avènement du principe de transparence.....	44
A.	La loi fédérale sur la transparence.....	44
B.	Les conséquences du principe de transparence sur la collaboration.....	45

## **Chapitre 3 Le système de la procédure administrative ..... 47**

§ 1.	L'obligation de collaborer et les maximes de procédure.....	47
I.	La maxime de disposition et la maxime d'office.....	47
II.	La maxime inquisitoire et la maxime des débats.....	48
III.	L'obligation de collaborer comme corollaire de la maxime inquisitoire.....	49
IV.	L'appréciation.....	51
A.	Les avantages.....	51
B.	Les inconvénients.....	53
§ 2.	L'obligation de collaborer et l'établissement des faits.....	54
I.	La constatation des faits : une tâche commune.....	54
II.	Le devoir de l'administré.....	54
III.	Le devoir de l'autorité.....	55
A.	La règle.....	55
B.	Les limites.....	57
1.	En procédure contentieuse.....	57
2.	La décision en l'état du dossier.....	57

§ 3.	Le fardeau de la preuve objectif.....	58
I.	La définition.....	58
II.	La répartition du fardeau de la preuve .....	59
A.	Les règles de répartition.....	59
B.	Le rôle de la maxime en vigueur sur la répartition du fardeau de la preuve.....	60
III.	Le rôle de l'obligation de collaborer sur le fardeau de la preuve.....	61
A.	L'existence d'une obligation de collaborer.....	61
B.	La manière d'exercer l'obligation de collaborer .....	63
1.	En théorie.....	63
2.	En pratique.....	64
a.	Le problème .....	64
b.	Obligation de collaborer et fardeau de la preuve .....	64
c.	Obligation de collaborer sans fardeau de la preuve .....	66
C.	Esquisse d'une solution.....	67
§ 4.	Le fardeau de la preuve subjectif.....	70
I.	La définition.....	70
II.	Le principe applicable en procédure administrative.....	70
III.	L'obligation de collaborer comme fardeau de la preuve subjectif ? .....	72
A.	En procédure non contentieuse .....	72
1.	En général .....	72
2.	En matière fiscale.....	73
3.	En matière d'asile .....	74
B.	En procédure contentieuse .....	75
1.	Le recours administratif .....	75
2.	Le recours en matière de droit public.....	77
C.	Excursus : en procédure civile .....	78
D.	Conclusion .....	80
§ 5.	L'application du droit .....	80
I.	Le principe de l'application du droit d'office .....	80
II.	En procédure non contentieuse .....	81
III.	En procédure contentieuse .....	81
IV.	L'application du droit étranger .....	83

## **DEUXIÈME PARTIE LE CHAMP D'APPLICATION ..... 85**

### **Chapitre 1 La nature de l'obligation de collaborer ..... 87**

§ 1.	Le problème .....	87
§ 2.	L'obligation de collaborer au plan formel.....	87
§ 3.	L'obligation de collaborer au plan matériel .....	88

### **Chapitre 2 Le contexte de la collaboration ..... 91**

§ 1.	Au cours d'une procédure administrative .....	91
I.	La règle .....	91
II.	La collaboration au plan matériel.....	91
III.	La collaboration au plan formel.....	93
§ 2.	En dehors de toute procédure.....	93
I.	Une exception au système.....	93
II.	L'obligation spontanée de communiquer ou de dénoncer.....	94
III.	L'obligation de collaborer antérieure à la procédure .....	94
IV.	L'obligation de collaborer postérieure à la procédure.....	95

<b>Chapitre 3 Les cas d'application .....</b>	<b>97</b>
§ 1. La loi .....	97
I. Les critères .....	97
A. La base légale.....	97
B. La procédure introduite par l'administré.....	97
C. Les conclusions indépendantes .....	98
D. La loi spéciale .....	99
II. La remise en cause des critères légaux .....	100
§ 2. La bonne foi.....	102
I. Les cas d'application.....	102
II. La réserve.....	103
<b>Chapitre 4 La portée de l'obligation de collaborer.....</b>	<b>105</b>
§ 1. Le problème .....	105
§ 2. La portée sur le plan formel .....	105
§ 3. La portée sur le plan matériel.....	106
I. Le principe .....	106
II. Obligation de collaborer et fardeau de la preuve .....	107
III. Obligation de collaborer sans fardeau de la preuve .....	108
A. Le problème .....	108
1. L'hypothèse .....	108
2. Une difficulté résultant des règles sur le fardeau de la preuve .....	109
3. Une difficulté résultant des règles sur l'obligation de collaborer.....	109
B. Les solutions jurisprudentielles.....	110
1. En général .....	110
2. En matière de circulation routière.....	110
3. En matière d'annulation de la naturalisation.....	114
4. En matière fiscale.....	115
<b>Chapitre 5 Les limites de l'obligation de collaborer .....</b>	<b>119</b>
§ 1. Les principes fondamentaux .....	119
I. La légalité .....	119
A. En général .....	119
B. Le rôle de la légalité sur l'étendue de l'obligation de collaborer .....	120
1. Le problème .....	120
2. L'exigence d'une base légale.....	120
3. La densité normative .....	122
4. Une hiérarchie des obligations de collaborer .....	124
C. Le rôle de la légalité sur les conséquences d'une violation de l'obligation de collaborer .....	124
II. La proportionnalité.....	125
A. L'importance du principe de proportionnalité .....	125
B. Le rôle de la proportionnalité sur la portée de l'obligation de collaborer .....	126
1. Le caractère nécessaire de l'obligation de collaborer.....	126
2. Le caractère raisonnablement exigible de l'obligation de collaborer..	127
a. La mesure générale .....	127
b. Les facteurs .....	129
C. Le rôle de la proportionnalité sur les conséquences de la violation de l'obligation de collaborer .....	130
1. La règle .....	130

2.	Une illustration : l'aide sociale .....	131
III.	L'égalité de traitement et l'interdiction de l'arbitraire .....	133
A.	L'égalité dans la loi .....	133
B.	L'égalité devant la loi .....	134
IV.	La bonne foi .....	137
A.	La portée .....	137
B.	Le rôle de la bonne foi sur la portée de l'obligation de collaborer .....	137
C.	Le rôle de la bonne foi sur les conséquences de la violation de l'obligation de collaborer .....	139
V.	L'interdiction du formalisme excessif .....	140
§ 2.	Les garanties d'un procès équitable .....	142
I.	L'application de l'art. 6 CEDH en droit administratif .....	142
II.	Le droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination .....	143
A.	Les fondements .....	143
B.	Le droit de se taire en procédure fiscale .....	145
1.	Le contexte de l'affaire J. B. contre la Suisse .....	145
2.	Le jugement du Tribunal fédéral .....	146
3.	Le jugement de la Cour européenne des droits de l'homme .....	147
C.	Les conséquences de l'affaire J.B. contre la Suisse en droit fiscal .....	148
1.	Les difficultés .....	148
2.	Les solutions envisageables .....	150
a.	L'articulation des procédures .....	150
b.	La constatation des faits en procédure de soustraction .....	152
3.	L'appréciation .....	153
D.	Le droit de se taire dans les autres domaines du droit administratif .....	155
1.	L'enjeu .....	155
2.	La surveillance financière .....	156
3.	La circulation routière .....	158
§ 3.	Le secret professionnel .....	161
I.	Les termes du conflit .....	161
II.	Le régime de protection du secret professionnel .....	162
III.	La mise en balance des intérêts : secret ou collaboration ? .....	164
A.	Le régime applicable en procédure pénale .....	164
B.	Le régime applicable en procédure administrative .....	164
1.	En général .....	164
2.	En matière fiscale .....	165
a.	La fiscalité directe .....	165
b.	La fiscalité indirecte .....	167
3.	En matière de surveillance .....	168
4.	Le cas particulier des obligations de communiquer .....	169
a.	Une exception .....	169
b.	En matière de santé publique .....	169
c.	En matière financière .....	170

## **Chapitre 6 Les acteurs..... 173**

§ 1.	Le critère de rattachement .....	173
I.	Le problème de la pluralité et de la diversité des acteurs .....	173
II.	Le critère de la qualité de partie en procédure .....	174
III.	Le critère du droit d'être entendu .....	175
IV.	La solution proposée : le critère de l'intérêt .....	176
A.	La définition de l'intérêt .....	176

B.	L'intérêt de la partie à la procédure .....	176
C.	L'intérêt des autres administrés tenus de collaborer .....	177
§ 2.	Le rôle des parties .....	178
I.	La notion de partie .....	178
A.	Définition .....	178
B.	La capacité d'être partie et la capacité d'agir .....	179
C.	Les contours flous de la notion de partie .....	179
1.	En procédure non contentieuse .....	179
2.	En procédure contentieuse .....	181
II.	La détermination du cercle des parties à la procédure .....	181
A.	Un devoir partagé .....	181
B.	Le devoir de l'autorité de déterminer le cercle des parties .....	182
C.	Le devoir de l'administré de se constituer partie .....	183
III.	Les cas particuliers .....	185
A.	La partie assistée d'un représentant .....	185
B.	La partie mineure .....	187
1.	Le mineur assisté de son représentant légal ou d'un tuteur .....	187
2.	Le mineur sans représentant légal .....	189
a.	En général .....	189
b.	En matière d'asile .....	190
C.	La personne morale .....	192
D.	La collectivité publique .....	194
E.	La pluralité de parties et la consorité .....	194
1.	La partie adverse .....	195
2.	Les consorts .....	196
3.	La situation particulière des époux en droit fiscal .....	198
§ 3.	Le rôle des autorités .....	199
I.	En procédure non contentieuse .....	199
A.	L'autorité appelée à prendre la décision .....	199
B.	Les éventuelles autres autorités .....	199
1.	L'approbation, l'habilitation, le préavis, la coordination .....	199
2.	L'entraide administrative .....	200
3.	Une obligation de collaborer ? .....	201
II.	En procédure contentieuse .....	202
A.	L'autorité appelée à prendre la décision .....	202
B.	Les éventuelles autres autorités .....	202
C.	L'autorité intimée .....	202
D.	Une obligation de collaborer de l'autorité intimée ? .....	204
1.	Les devoirs à la charge de l'autorité intimée en procédure de recours .....	204
2.	L'appréciation .....	206
§ 4.	Le rôle des tiers .....	208
I.	Les distinctions .....	208
II.	Les tiers « participants » .....	208
A.	Les personnes appelées en cause .....	208
B.	Les « autres intéressés » .....	211
C.	Les intervenants .....	212
D.	Les dénonciateurs .....	213
III.	Les tiers « non participants » .....	214
A.	Une proposition de classification .....	214
B.	L'obligation de chacun de témoigner .....	215
C.	L'obligation de chacun de renseigner .....	216
D.	L'obligation spécifique de collaborer : deux illustrations .....	217

1.	En droit des assurances sociales.....	217
a.	La collaboration de tiers.....	217
b.	L'avis obligatoire.....	219
2.	En matière d'impôts directs.....	220
a.	Les attestations de tiers.....	220
b.	Les renseignements de tiers.....	222
c.	Les informations de tiers.....	223

## **TROISIÈME PARTIE LA MISE EN ŒUVRE.....225**

<b>Chapitre 1</b>	<b>L'objet de l'obligation de collaborer.....</b>	<b>227</b>
§ 1.	L'obligation de collaborer au plan formel.....	227
I.	Un devoir général de discipline.....	227
A.	La portée.....	227
B.	Les conséquences d'une violation.....	228
II.	Un devoir général de diligence.....	229
A.	La portée.....	229
B.	Les conséquences d'une violation.....	230
III.	Le respect des délais.....	231
A.	La portée.....	231
B.	Les conséquences d'une violation.....	232
IV.	Le dépôt et la forme de la requête.....	233
A.	La forme écrite.....	233
1.	La portée.....	233
2.	La conséquence.....	234
B.	La langue de la requête.....	235
1.	La portée.....	235
2.	La conséquence.....	235
C.	La désignation de la requête.....	236
D.	La désignation des parties et la signature.....	236
1.	La portée.....	236
2.	La conséquence.....	237
E.	La mention ou l'expédition de la décision attaquée.....	238
1.	La portée.....	238
2.	La conséquence.....	238
a.	La solution.....	238
b.	L'appréciation.....	239
F.	Le nombre d'exemplaires.....	241
1.	La portée.....	241
2.	La conséquence.....	241
V.	Le contenu de l'acte de recours.....	242
A.	Un statut hybride.....	242
B.	Les conclusions.....	243
1.	La portée.....	243
2.	La conséquence.....	243
C.	La motivation.....	244
1.	La portée.....	244
2.	La conséquence.....	245
D.	L'exposé des faits.....	246
1.	La portée.....	246
2.	La conséquence.....	246



E.	Les moyens de preuves .....	247
1.	La portée .....	247
2.	La conséquence .....	247
§ 2.	L'obligation de collaborer au plan matériel .....	248
I.	Une collaboration « globale » .....	248
II.	L'obligation de renseigner .....	249
A.	Le choix de la forme .....	249
B.	Par écrit .....	250
1.	En général .....	250
2.	La procédure fiscale .....	250
C.	Par oral .....	252
1.	En général .....	252
2.	La procédure d'asile .....	253
3.	Le droit fiscal et le droit des assurances sociales .....	255
III.	L'obligation de produire des documents .....	256
A.	En général .....	256
B.	La procédure d'asile .....	257
C.	La procédure fiscale .....	259
IV.	L'obligation de participer à l'administration d'autres preuves .....	260
A.	En général .....	260
B.	La visite des lieux .....	261
C.	Les expertises, les analyses et les autres moyens de preuve .....	262
1.	En général .....	262
2.	Quelques exemples .....	263
3.	La procédure d'asile .....	264
a.	L'analyse LINGUA .....	264
b.	L'examen des os de la main .....	266
<b>Chapitre 2 Les conséquences d'un défaut de collaboration .....</b>		<b>269</b>
§ 1.	Introduction .....	269
§ 2.	Le défaut de collaboration .....	270
I.	En fonction du but et de l'objet de la collaboration .....	270
II.	En fonction du délai de la collaboration .....	271
§ 3.	L'obligation formelle de collaborer .....	273
§ 4.	L'obligation matérielle de collaborer .....	274
I.	Les moyens de contrainte .....	274
A.	Les diverses catégories .....	274
B.	La poursuite pour dettes .....	275
C.	L'exécution par équivalent .....	275
D.	La contrainte directe .....	276
1.	Le principe .....	276
2.	Les conditions d'application .....	277
E.	La menace d'une sanction .....	279
II.	Les conséquences d'ordre procédural .....	280
A.	La non entrée en matière .....	280
1.	La non entrée en matière et l'irrecevabilité .....	280
2.	L'art. 13 al. 2 PA .....	281
a.	Le principe .....	281
b.	Les conditions d'application .....	282
c.	La limite .....	283
3.	L'art. 52 PA .....	285

4.	L'art. 32 LAsi.....	285
B.	La décision en l'état du dossier.....	288
1.	Le principe.....	288
2.	Les conditions d'application.....	288
3.	L'appréciation des preuves et de l'attitude de la partie.....	289
a.	Le système.....	289
b.	Les conséquences.....	290
4.	Une appréciation.....	293
C.	La charge des frais de procédure.....	293
D.	La limitation ou la perte d'un moyen de droit.....	296
III.	Les sanctions administratives et pénales.....	299
A.	La distinction entre les sanctions administratives et pénales.....	299
B.	Les sanctions en cas de violation de l'obligation de collaborer.....	300
IV.	La privation d'un avantage administratif.....	302
A.	Le régime général.....	302
B.	Quelques illustrations.....	303
<b>Chapitre 3 La protection juridique.....</b>		<b>307</b>
§ 1.	La décision.....	307
§ 2.	Les moyens de droit.....	308
I.	Le recours contre la décision incidente.....	308
II.	Le recours contre la décision finale.....	310
§ 3.	Les motifs.....	311
<b>CONCLUSION.....</b>		<b>313</b>
<b>Index.....</b>		<b>317</b>