

# Procédure administrative

Principes généraux et  
procédure jurassienne

par

**Pierre Broglin**

ancien juge au Tribunal cantonal jurassien

**Gladys Winkler Docourt**

première greffière, juge suppléante au Tribunal cantonal jurassien

# Table des matières

<b>AVANT-PROPOS</b>		<b>V</b>
<b>SOMMAIRE</b>		<b>VII</b>
<b>LISTE DES ABRÉVIATIONS</b>		<b>XI</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE : LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE JURASSIENNE</b>		<b>1</b>
<hr/>		
<b>TITRE I</b>	<b>INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
<b>Chapitre 1</b>	<b>Définitions</b>	<b>1</b>
Section 1	Notions générales	1
Section 2	La procédure administrative non contentieuse	2
Section 3	La procédure administrative contentieuse	3
<b>Chapitre 2</b>	<b>Les sources</b>	<b>4</b>
Section 1	La Constitution fédérale	4
Section 2	La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales	6
Section 3	La loi fédérale sur la procédure administrative	9
Section 4	La loi sur le Tribunal fédéral	10
Section 5	Les autres règles fédérales	11
Section 6	La Constitution jurassienne	12
Section 7	La loi d'organisation judiciaire	12
Section 8	Le Code de procédure administrative	13
Section 9	Les autres règles cantonales	13
<b>Chapitre 3</b>	<b>Le champ d'application de la procédure administrative fédérale</b>	<b>15</b>
<b>Chapitre 4</b>	<b>Le champ d'application de la procédure administrative jurassienne</b>	<b>16</b>
Section 1	Le champ d'application	16
Section 2	L'inapplicabilité du code	17

Section 3	L'application aux Eglises	19
<b>TITRE II</b>	<b>NOTIONS GÉNÉRALES</b>	<b>21</b>
<b>Chapitre 1</b>	<b>La décision</b>	<b>21</b>
Section 1	Notion	21
	§ 1 Les mesures prises dans un cas d'espèce	22
	§ 2 Les mesures prises par une autorité	25
	§ 3 Les mesures fondées sur le droit public	26
	§ 4 Les mesures ayant pour objet l'un de ceux définis aux lettres a, b et c de l'article 2 al. 1 Cpa	26
Section 2	Les décisions finales, préjudicielles et incidentes	27
Section 3	Les autres critères de classification	28
Section 4	Les clauses accessoires	29
Section 5	La recevabilité et l'examen du fond	30
Section 6	Le contenu de la décision	30
	§ 1 Le dispositif	31
	§ 2 Les motifs	32
	§ 3 L'indication des voies de droit	33
Section 7	La notification	35
Section 8	La force de chose décidée ou jugée	37
<b>Chapitre 2</b>	<b>Les autorités administratives</b>	<b>38</b>
Section 1	Les principes généraux	38
Section 2	Les organes de l'administration du canton et des districts	39
Section 3	Les organes des communes, des sections de communes et des syndicats de communes	40
Section 4	Les organes des autres collectivités et établissements de droit public	40
Section 5	Les personnes et organismes chargés de l'accomplissement de tâches publiques	41
<b>Chapitre 3</b>	<b>Les instances ordinaires de la juridiction administrative</b>	<b>42</b>
Section 1	Les principes généraux	42
Section 2	Le juge administratif	43

	§ 1	L'instance	43
	§ 2	Les compétences	43
Section 3		La Cour administrative	45
	§ 1	L'instance	45
	§ 2	Les compétences	47
Section 4		La Cour des assurances	49
	§ 1	L'instance	49
	§ 2	Les compétences	49
<b>Chapitre 4</b>		<b>Les instances spéciales de la juridiction administrative</b>	<b>50</b>
Section 1		Généralités	50
Section 2		Le Gouvernement	51
Section 3		La Commission cantonale des recours en matière d'impôts (CCR)	51
Section 4		Les autres instances	52
<b>Chapitre 5</b>		<b>Les parties et leurs mandataires</b>	<b>52</b>
Section 1		La qualité de partie	53
	§ 1	Les personnes physiques ou morales dont la situation juridique est ou pourrait être atteinte par la décision à prendre (let. a)	53
	§ 2	Les autres personnes, organisations et autorités qui disposent d'un moyen de droit contre la décision (let. b)	54
	§ 3	L'autorité ayant pris la décision attaquée (let. c)	55
	§ 4	La capacité d'être partie et d'ester en justice	56
	§ 5	Les effets de la qualité de partie	58
Section 2		L'appel en cause	58
Section 3		La représentation	59
	§ 1	En général	59
	§ 2	Devant la Cour constitutionnelle et devant les instances ordinaires de la juridiction administrative	60
<b>Chapitre 6</b>		<b>L'assistance judiciaire gratuite</b>	<b>60</b>
<b>Chapitre 7</b>		<b>Les règles de compétence</b>	<b>64</b>

Section 1	Les types de compétences	64
	§ 1 La compétence à raison du lieu	64
	§ 2 La compétence à raison de la matière	65
	§ 3 La compétence fonctionnelle	65
Section 2	Le caractère impératif des règles de compétence	66
	§ 1 Principes	66
	§ 2 L'arbitrage	66
Section 3	La décision sur la compétence	67
Section 4	Les conflits de compétence	68
<b>Chapitre 8</b>	<b>La récusation</b>	<b>69</b>
Section 1	Les principes généraux	69
Section 2	Les motifs	70
Section 3	La procédure	71
<b>Chapitre 9</b>	<b>Le déroulement et les formes de la procédure</b>	<b>72</b>
Section 1	Le début	73
Section 2	Les maximes de procédure	73
	§ 1 La maxime d'office et la maxime de disposition	73
	§ 2 La maxime inquisitoire et la maxime des débats	74
Section 3	Les principes de procédure	75
	§ 1 La bonne foi	75
	§ 2 La prohibition du déni de justice formel	75
	§ 3 La célérité de la procédure	76
	§ 4 L'économie de procédure	77
Section 4	La langue de la procédure	78
Section 5	La procédure orale ou écrite	78
Section 6	La jonction, la disjonction et la suspension	79
Section 7	Les mesures provisionnelles	80
Section 8	La fin de la procédure	83
<b>Chapitre 10</b>	<b>Les délais</b>	<b>83</b>
Section 1	La computation	83
Section 2	L'observation	85
Section 3	Les conséquences en cas d'inobservation	86
Section 4	Les fêtes	87
Section 5	La restitution	89

<b>Chapitre 11</b>	<b>L'établissement des faits</b>	<b>90</b>
Section 1	Généralités	90
Section 2	Les moyens de preuve	93
	§ 1 Les titres	93
	§ 2 L'interrogatoire des parties	94
	§ 3 Les témoignages	95
	§ 4 Les renseignements de tiers ou d'autorités	97
	§ 5 Les visites des lieux	97
	§ 6 Les expertises	98
Section 3	La collaboration des parties	99
Section 4	L'entraide administrative	100
	§ 1 Les principes généraux	101
	§ 2 La convention intercantonale relative à la protection des données	103
	§ 3 La communication des autorités pénales	104
Section 5	L'appréciation des preuves	105
<b>Chapitre 12</b>	<b>L'application du droit</b>	<b>108</b>
Section 1	L'application du droit d'office	108
Section 2	L'application du droit dans le temps	109
Section 3	Le contrôle préalable de la validité des normes	112
<b>Chapitre 13</b>	<b>Le droit d'être entendu</b>	<b>114</b>
Section 1	L'objet	114
Section 2	L'étendue	115
Section 3	Les titulaires	117
Section 4	Le droit de participer à l'administration des preuves	118
Section 5	Le droit de consulter le dossier	118
	§ 1 En procédure	118
	§ 2 Hors procédure	120
Section 6	Le droit de se déterminer	120
Section 7	Les conséquences de la violation du droit d'être entendu	121
Section 8	La réparation de la violation du droit d'être entendu	122
<b>Chapitre 14</b>	<b>La procédure d'opposition</b>	<b>124</b>
Section 1	Les principes généraux	124

Section 2	Les exceptions	126
Section 3	Les formes, les délais et la qualité pour agir	128
Section 4	L'effet suspensif	129
Section 5	Les motifs d'opposition	129
Section 6	Le pouvoir de décision	130
<b>TITRE III</b>	<b>LA PROCÉDURE CONTENTIEUSE</b>	<b>131</b>
<b>Chapitre 1</b>	<b>Le recours administratif et le recours de droit administratif</b>	<b>131</b>
Section 1	Définitions	131
Section 2	Distinctions	132
	§ 1 Quant aux motifs de recours	132
	§ 2 Quant au pouvoir de décision	132
	§ 3 Quant aux frais	133
<b>Chapitre 2</b>	<b>L'objet du recours</b>	<b>133</b>
Section 1	Généralités	133
Section 2	Les cas d'irrecevabilité du recours de droit administratif	137
Section 3	La subsidiarité du recours de droit administratif	139
Section 4	La primauté du recours sur l'action de droit administratif	140
Section 5	Le recours pour déni de justice	141
<b>Chapitre 3</b>	<b>Les délais de recours</b>	<b>142</b>
Section 1	Généralités	142
Section 2	Les délais ordinaires	142
Section 3	Les délais spéciaux	143
<b>Chapitre 4</b>	<b>Le mémoire de recours</b>	<b>143</b>
Section 1	Les formes et le contenu	144
	§ 1 Généralités	144
	§ 2 Les conclusions	145
	§ 3 La motivation	145
Section 2	La réparation des irrégularités	146
Section 3	Le mémoire complémentaire et les nouveaux moyens	147
<b>Chapitre 5</b>	<b>La qualité pour recourir</b>	<b>148</b>

Section 1	Généralités	148
Section 2	Les particuliers	151
	§ 1 En général	151
	§ 2 Le destinataire de la décision	154
	§ 3 Les tiers	154
Section 3	Les associations	157
Section 4	La collectivité publique	158
Section 5	Les autres personnes, organisations ou autorités lorsqu'une disposition spéciale le prévoit	159
<b>Chapitre 6</b>	<b>Les motifs de recours</b>	<b>162</b>
Section 1	La violation du droit	162
Section 2	Le constat inexact ou incomplet des faits	164
Section 3	L'inopportunité	165
<b>Chapitre 7</b>	<b>L'effet suspensif</b>	<b>168</b>
Section 1	Les principes généraux	168
Section 2	Le retrait de l'effet suspensif et la restitution de cet effet	169
<b>Chapitre 8</b>	<b>L'effet dévolutif</b>	<b>173</b>
<b>Chapitre 9</b>	<b>L'instruction du recours</b>	<b>174</b>
Section 1	Les principes généraux	174
Section 2	L'échange d'écritures	175
Section 3	L'administration des preuves	176
Section 4	Les débats	176
Section 5	Les délibérations	178
<b>Chapitre 10</b>	<b>La décision sur recours</b>	<b>179</b>
Section 1	Le pouvoir de décision	179
	§ 1 Le cadre fixé par les conclusions et le dispositif de la décision	179
	§ 2 Les faits nouveaux	179
	§ 3 Les motifs à prendre en compte par l'autorité de recours	180
	§ 4 La réformation de la décision à l'avantage ou au détriment du recourant	181



Section 2	La décision sur recours	182
	§ 1 Généralités	182
	§ 2 L'annulation et la modification de la décision attaquée	183
	§ 3 Le renvoi à l'autorité inférieure	184
<b>Chapitre 11</b>	<b>L'action de droit administratif</b>	<b>186</b>
Section 1	Généralités	186
Section 2	Les cas d'actions	187
	§ 1 Les prétentions découlant des rapports de service des magistrats, des employés de l'Etat et des autres agents publics (let. a)	187
	§ 2 Les prétentions découlant des contrats de droit public ou de concessions (let. b)	188
	§ 3 Les indemnités non contractuelles (let. c)	188
	§ 4 Le paiement de prestations pécuniaires octroyées, la restitution de prestations pécuniaires payées et la dévolution d'autres avantages pécuniaires de droit public acquis sans droit (let. d)	189
	§ 5 Les autres affaires, dans les cas prévus par la loi (let. e)	189
Section 3	La subsidiarité de l'action	189
Section 4	Les types d'actions	190
Section 5	Les particularités de la procédure	191
<b>TITRE IV</b>	<b>LES PROCÉDURES PARTICULIÈRES</b>	<b>195</b>
<b>Chapitre 1</b>	<b>La reconsidération, la revision et la modification des décisions</b>	<b>195</b>
Section 1	Généralités	195
Section 2	La modification et la révocation selon l'article 90 Cpa	197
Section 3	La reconsidération selon l'article 91 Cpa	200
Section 4	La revision selon les articles 208 ss Cpa	202
Section 5	La modification des décisions en matière d'assurances sociales	203

Section 6	La modification des décisions fiscales	206
<b>Chapitre 2</b>	<b>Les autres procédures spéciales</b>	<b>207</b>
Section 1	La décision en constatation	207
Section 2	La dénonciation	209
Section 3	La conciliation en matière de personnel de l'Etat	212
Section 4	L'interprétation	214
Section 5	La rectification	216
<b>TITRE V</b>	<b>LES FRAIS ET DÉPENS</b>	<b>219</b>
<b>Chapitre 1</b>	<b>Les frais</b>	<b>219</b>
Section 1	Principes généraux	219
Section 2	L'avance de frais	220
Section 3	Les frais en procédure administrative de première instance et d'opposition	222
Section 4	Les frais en procédure de recours et d'action	222
	§ 1 Les principes généraux	222
	§ 2 Les procédures gratuites	224
	§ 3 Les règles particulières	225
Section 5	Les litiges devenus sans objet	227
Section 6	La remise des frais	228
Section 7	L'exemption des frais	228
<b>Chapitre 2</b>	<b>Les dépens</b>	<b>229</b>
Section 1	Les principes généraux	229
Section 2	En procédure administrative de première instance et d'opposition	231
Section 3	En procédure de recours et d'action	231
Section 4	La répartition	233
Section 5	Les règles particulières	234
	§ 1 Le cas des collectivités publiques	234
	§ 2 Les procédures d'assurances sociales	236
	§ 3 Les litiges devenus sans objet	236
<b>TITRE VI</b>	<b>L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS</b>	<b>237</b>
<b>Chapitre 1</b>	<b>Généralités</b>	<b>237</b>

<b>Chapitre 2</b>	<b>La procédure et les mesures d'exécution</b>	<b>237</b>
<b>DEUXIÈME PARTIE : LA JURIDICTION CONSTITUTIONNELLE</b>		<b>241</b>
<b>TITRE I</b>	<b>LE CONTRÔLE DE LA CONFORMITÉ DES NORMES AUX RÈGLES DE RANG SUPÉRIEUR</b>	<b>241</b>
<b>Chapitre 1</b>	<b>Généralités</b>	<b>241</b>
<b>Chapitre 2</b>	<b>L'objet du contrôle</b>	<b>243</b>
Section 1	Les lois	243
Section 2	Les décrets et autres actes législatifs	243
§ 1	Généralités	243
§ 2	Les décrets, arrêtés, ordonnances et règlements cantonaux (let. a)	244
§ 3	Les règlements communaux et intercommunaux (let. b)	245
§ 4	Les conventions de droit public (let. c)	245
§ 5	Toutes autres prescriptions législatives de rang inférieur à la loi (let. d)	245
<b>Chapitre 3</b>	<b>La qualité pour former une requête</b>	<b>246</b>
Section 1	Des autorités	246
Section 2	Des particuliers	247
<b>Chapitre 4</b>	<b>Les délais</b>	<b>248</b>
<b>Chapitre 5</b>	<b>La procédure</b>	<b>249</b>
Section 1	La requête	249
Section 2	L'incidence de la requête sur l'acte attaqué	250
Section 3	Le déroulement de la procédure	251
<b>Chapitre 6</b>	<b>Le pouvoir d'examen de la Cour</b>	<b>252</b>
Section 1	Le contrôle en regard du droit supérieur	252
Section 2	Le contrôle en regard des règles formelles	253
Section 3	Le contrôle en fonction des motifs invoqués et des dispositions contestées	253
Section 4	L'interprétation conforme	254

Section 5	Les limites de l'examen de la Cour	255
<b>Chapitre 7</b>	<b>L'arrêt de la Cour</b>	<b>256</b>
Section 1	En cas de norme conforme	256
Section 2	En cas de norme contraire	256
§ 1	Généralités	256
§ 2	L'acte législatif entièrement contraire au droit de rang supérieur	257
§ 3	L'acte législatif partiellement contraire au droit de rang supérieur	257
<b>TITRE II</b>	<b>LES LITIGES RELATIFS À L'AUTONOMIE DES COLLECTIVITÉS ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS</b>	<b>259</b>
<b>Chapitre 1</b>	<b>L'objet du recours</b>	<b>259</b>
<b>Chapitre 2</b>	<b>La procédure</b>	<b>261</b>
<b>TITRE III</b>	<b>LE CONTENTIEUX ÉLECTORAL</b>	<b>263</b>
<b>Chapitre 1</b>	<b>L'objet du recours</b>	<b>263</b>
<b>Chapitre 2</b>	<b>La procédure</b>	<b>266</b>
<b>TITRE IV</b>	<b>LES CONFLITS DE COMPÉTENCE</b>	<b>267</b>
<b>INDEX ALPHABÉTIQUE</b>		<b>269</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE</b>		<b>277</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES</b>		<b>281</b>