Des intérêts publics sans défense?

Autor(en): **Mahaim, Raphaël**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Domaine public**

Band (Jahr): **- (2011)**

Heft 1906

PDF erstellt am: **04.06.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-1025721

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

exigence *«interdit de mêler dans un même objet soumis au peuple des propositions de nature ou de buts différents, qui forceraient ainsi le citoyen à une approbation ou à une opposition globales, alors qu'il pourrait n'être d'accord qu'avec une partie des propositions qui lui sont soumises»*.

Pour leur défense, les autorités politiques neuchâteloises avaient fait valoir que ce nouveau *«contrat social»* était le résultat d'un compromis politique: pour obtenir le soutien d'une force politique à une mesure contestée comme la diminution de l'imposition des entreprises, il faut souvent lui promettre quelque chose en échange et vice-versa. Le Tribunal fédéral a balayé cet argument d'un revers de la main car *«l'électeur est dans une position différente: il n'est pas en mesure de négocier pour obtenir un avantage en échange d'un compromis mais il ne peut qu'accepter ou refuser l'objet qui lui est soumis»*.

On peut suivre le raisonnement des juges de Mon-Repos lorsque deux objets présentés au peuple comme distincts sont en réalité juridiquement liés, comme dans la votation neuchâteloise: dans ce procédé, la main des électeurs est d'une certaine manière forcée puisque ceux-ci ne peuvent en réalité pas accepter un objet et refuser l'autre. A celà s'ajoute que les électeurs devaient en plus se prononcer sur une initiative populaire et sur la question subsidiaire en cas d'acceptation du contre-projet et de l'initiative, ce qui rendait le scrutin peu lisible.

En revanche, une application trop littérale et schématique du principe de l'unité de la matière est plus discutable lorsqu'un compromis politique noué au Parlement est soumis comme un tout aux citoyens: ils peuvent alors l'accepter ou le refuser s'ils jugent les concessions faites à l'autre camp trop importantes. Il est parfois indispensable et souvent pertinent de lier dans un même acte deux propositions de nature différente – et plus encore une prestation et son financement par une contribution. Appliquer cette jurisprudence restrictive au delà du cas très particulier du vote neuchâtelois ne se justifie donc pas.

Par le passé, plusieurs textes législatifs et constitutionnels adoptés par l'Assemblée fédérale avaient suscité des discussions du point de vue de l'unité de la matière. On pense bien sûr au fameux «paquet fiscal [13] » rejeté par le peuple après le référendum lancé par les cantons en 2004 mais aussi à la RPT qui mêlait dans un même vote des sujets aussi variés que les routes nationales, les prestations de l'AI et la péréquation intercantonale ou encore aux mesures d'accompagnement des accords bilatéraux avec l'UE. Toutefois, le Parlement n'était alors pas soumis au contrôle du Tribunal fédréal: ce n'est que depuis 2007 (DP 1622 [14]), que Mon-Repos peut, en dernière instance, annuler une votation fédérale pour violation des droits politiques. Reste donc à voir si les juges fédéraux seraient aussi enclins à déchirer un compromis élaboré sous la Coupole fédérale que dans un canton.

Des intérêts publics sans défense?

Raphaël Mahaim • 30 mars 2011 • URL: http://www.domainepublic.ch/articles/17073

L'évolution du rôle de l'Etat appelle à repenser le contrôle judiciaire de son action

Le recours *«à but idéal»* des particuliers est exclu en droit suisse. Un individu qui saisit la justice doit le faire à l'encontre d'un acte qui le touche directement; la voie du recours ordinaire pour les contestations de droit public est uniquement ouverte pour les particuliers qui font valoir un intérêt personnel à l'annulation de l'acte litigieux.

En d'autres termes, l'on attend des recourants qu'ils soient *«égoïstes»*, sans quoi ils se verront interdire l'accès aux tribunaux. Ainsi, seuls les intérêts publics se confondant avec les intérêts privés des particuliers sont susceptibles de faire l'objet d'un examen par le juge.

Une telle conception s'inscrit dans l'héritage *«utilitariste»* de

l'Etat libéral: le juge a pour fonction première de protéger les individus contre l'arbitraire étatique. Or cette conception ne permet plus de répondre aux défis de notre temps. Les tâches de l'Etat se sont diversifiées et leur nature s'est profondément transformée. Les politiques publiques modernes transcendent les intérêts des particuliers. Que l'on pense simplement au droit de l'environnement, qui constitue à n'en pas douter l'exemple paradigmatique d'un intérêt public allant bien au-delà d'une simple agrégation d'intérêts privés.

Le problème lancinant du surdimensionnement des zones à bâtir en aménagement du territoire est très éloquent. Les autorités cantonales d'approbation des plans d'affectation communaux adoptent souvent une pratique très lâche. De nouveaux classements de terrains en zone à bâtir sont acceptés sans réserve, alors même que leur conformtié au droit fédéral et au principe constitutionnel de *«l'utilisation parcimonieuse du sol»* est douteuse. Le juge peut uniquement revoir la conformité de tels plans de zones si des voisins directement concernés saisissent la justice.

Dans les autres cas – par exemple s'il s'agit d'un plan de zones portant sur une portion isolée du territoire communal dépourvue de constructions – le citoyen lambda ne se verra pas reconnaître la qualité pour recourir, faute d'intérêt personnel au contrôle judiciaire du plan litigieux. Sans compter les nombreuses situations où il n'est même pas un seul citoyen désirant saisir la justice. Comme le rappelle le dicton alémanique *«Wo kein Kläger, da kein Richter»*, la justice est alors bien en peine de jouer son rôle de garante de la bonne application du droit.

Pour pallier les lacunes de ce modèle, le législateur a introduit divers droits de recours spéciaux, dont notamment le droit de recours des autorités (fédérales) et le droit de recours des associations à but idéal. Ces recours – dits *«abstraits»* – visent à permettre le contrôle judiciaire du respect des législations d'intérêt public dans les situations évoquées plus haut, soit lorsqu'aucun particulier ne souhaite saisir la justice ou lorsque ceux qui souhaitent le faire n'ont pas la qualité pour recourir. Même si leur portée n'est de loin pas négligeable, ces droits de recours abstraits sont toutefois confrontés à divers obstacles juridiques et pratiques.

Le droit de recours des autorités se heurte à une difficulté majeure: seules les décisions judiciaires cantonales de dernière instance sont notifiées aux autorités fédérales. Sans connaissance des décisions de première instance, notamment communales, les autorités fédérales sont bien désarmées pour agir. A cela s'ajoute une difficulté d'ordre pratique: l'administration fédérale ne dispose pas des moyens matériels et financiers suffisants pour surveiller l'ensemble des décisions susceptibles d'entraîner une violation des législations d'intérêt public dont elles sont garantes.

Pour le droit de recours des associations à but idéal, la grande difficulté a trait au cercle des actes attaquables. En droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement, seuls peuvent être contestés par les associations les actes soumis à étude de l'impact sur l'environnement. Or, la création de nouvelles zones à bâtir, par exemple, ne constitue pas en soi un acte soumis à une telle étude. Par ailleurs, les associations sont confrontées à des difficultés pratiques comparables à celles des autorités.

Il conviendrait de revoir certains fondements du système. Le recours à but idéal des particuliers devrait être facilité en reconnaissant l'existence d'un intérêt des particuliers à la bonne application de la loi. Pourquoi adopte-t-on des lois dans l'intérêt collectif et dénie-t-on ensuite aux particuliers la possibilité de défendre leur bonne application devant les tribunaux?

Pour des raisons évidentes liées avant tout aux moyens financiers et matériels à disposition des autorités et des associations à but idéal, il n'est pas possible de compter uniquement sur le recours abstrait pour la mise en œuvre des intérêts publics. La défense devant le juge de l'intérêt public doit aussi pouvoir être en partie déléguée aux particuliers, à l'image du modèle américain des *«citizen suits»*. Ceci vaut tout particulièrement pour les législations d'intérêt public dont la mise en œuvre est diffuse, composée d'une somme de décisions individuelles de faible importance.

Par ailleurs, il conviendrait de renforcer les modalités alternatives de contrôle du

respect des législations d'intérêt public. Le droit cantonal peut prévoir d'autres voies de droit permettant d'élargir l'accès au juge pour ce type de litiges. Un renforcement des instruments de surveillance internes à l'administration est également souhaitable, tout comme une amélioration du dispositif des recours abstraits.

Le droit de procédure est l'expression de la conception dominante de *«l'idée de justice»*. A cet égard, force est de constater que le système judiciaire suisse continue à faire la part belle à la défense des intérêts des particuliers, et ce malgré les quelques palliatifs prévus. Cette conception passéiste ne contribue pas à la résolutions des difficultés de mise en œuvre de certaines politiques publiques.

FIFA: le ballon d'or

Invité: Federico Franchini • 31 mars 2011 • URL: http://www.domainepublic.ch/articles/17081

Une association sans but lucratif très singulière

D'un point de vue financier, l'année 2010 a été très positive pour la FIFA. La Coupe du monde en Afrique du Sud a généré d'importants bénéfices et les dirigeants principaux n'ont pas manqué l'occasion de s'auto-récompenser.

«Pour le jeu, pour le monde». Sepp Blatter conclut ainsi la présentation du Rapport financier [15] de la FIFA 2007-2010 au début du mois de mars à Zurich. Pour le jeu, pour le monde, mais aussi pour le compte.

Bénéfices et bonus

En quatre ans, la Fédération internationale de football a vu ses profits nets atteindre 641 millions de dollars. Grâce au succès de la dernière Coupe du monde, les bénéfices pour l'année 2010 s'élèvent à 202 millions de dollars. Julio Gordona, président de la Commission des finances, est plus explicite et parle d'un cycle palpitant, d'un véritable succès financier pour la FIFA. Le rapport indique que 32,6 millions sont destinés à rétribuer des *«prestations à court terme»*, véritables bonus qui seront versés aux principaux dirigeants, membres du Comité exécutif et de la Commission des finances. Au total 34 personnes bénéficieront de ces rétributions spéciales: *grosso modo* un million de dollars pour chaque haut fonctionnaire du foot mondial.

La Coupe du monde en Afrique du Sud

Un Sepp Blatter souriant a salué la réussite de la Coupe du monde qui permet à la Fédération d'augmenter les investissements dans les projets de développement. Tout le monde ne partage pourtant pas cette vision. Les associations actives dans l'aide au développement ont été très critiques.

L'Œuvre suisse d'entraide ouvrière (OSEO) a commandé une étude [16] sur l'impact de la manifestation: l'Etat sud-africain a assumé un trou financier d'environ trois milliards de francs au lieu d'un bénéfice de 700 millions prévu au départ. Ce déficit résulte principalement d'avantages fiscaux spéciaux concédés à la FIFA .Et pour ce qui concerne les investissements dans les projets de développement? On a beaucoup entendu parler du programme *«Football for Hope»* qui prévoyait la création de vingt centres censés promouvoir la santé, l'éducation et le football dans les communautés les plus défavorisées d'Afrique. À titre comparatif: le budget prévu pour ce projet, 34 millions de dollars, est presque le même que le montant des bonus reçus par les 34 dirigeants.

Association sans but lucratif

La FIFA a son siège à Zurich. Elle est considérée comme une association sans but lucratif d'utilité publique et, pour cette raison, bénéficie d'un statut fiscal spécial qui l'exonère de l'impôt cantonal et communal. Naturellement, comme le rappelle l'Administration fédérale des finances, l'exonération accordée à une association ne porte que sur le bénéfice réalisé par celle-ci. Les salaires et autres rémunérations versés aux employés demeurent imposables.