MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN DER STEUERUNG DURCH RECHT

PERSPECTIVES ET LIMITES DE LA FONCTION INCITATIVE DU DROIT

Prof. Dominique Hänni

L'administration fédérale, un quatrième pouvoir ? Du pouvoir administratif et de ses limites.

Thèses

1. Prise au sens propre, la question de savoir si l'administration publique constitue un quatrième pouvoir ne permet pas d'apporter des réponses probantes et se révèle peu adaptée à la réflexion académique. Prise au sens figuré, en revanche, elle pointe du doigt une problématique récurrente : la crainte d'une administration trop, voire toute-puissante.

2. Malgré son statut constitutionnel quasiment inexistant, l'administration fédérale doit être considérée comme une véritable actrice politique au sein de l'État suisse. Il se justifie donc d'analyser les manières dont se manifeste son pouvoir – le pouvoir administratif – et les limites de celui-ci, afin d'évaluer le risque qu'elle en abuse.

3. L'administration fédérale dispose d'un pouvoir administratif direct – qui se manifeste lorsqu'elle adopte elle-même des décisions ou d'autres actes – et d'un pouvoir administratif indirect – qui se manifeste lorsqu'elle prépare des actes à l'attention de l'Assemblée fédérale, du Conseil fédéral ou encore des tribunaux fédéraux. Elle peut ainsi, directement ou indirectement, influencer le comportement des particuliers. Dans l'exercice de son pouvoir, l'administration opère toutefois dans un cadre institutionnel, politique, démocratique et juridique relativement étroit et est soumise à de nombreux contrôles. Compte tenu de la grande diversité du pouvoir administratif et de ses limites, il n'est pas possible de soutenir que l'administration fédérale en tant qu'organisation est trop, voire toute-puissante.

4. Il convient d'accorder une égale importance à la nécessité pour l'administration de détenir un pouvoir effectif et au contrôle de ce pouvoir. L'enjeu consiste à trouver le juste équilibre entre le pouvoir administratif et ses limites, et ce pour chaque unité ou pour chaque domaine du droit administratif. En raison de la mutation constante de l'administration, le cadre doit régulièrement être réajusté afin de préserver cet équilibre.

5. Lorsque la matière administrative est particulièrement complexe, il manque trop souvent aux autres organes étatiques la spécialisation et le temps nécessaires pour procéder à un contrôle effectif des projets ou des informations issus de l'administration. Son expertise lui confère ainsi une relative supériorité. Ce déséquilibre peut être atténué en rendant l'activité administrative aussi intelligible et transparente que possible : celle-ci, comme l'expertise qui la sous-tend, apparaît alors moins menaçante et devient plus aisément contrôlable, que ce soit par les membres des autres organes, par les médias ou par l'ensemble de la société.