

UNIVERSITE DE GENEVE
Faculté de droit

DROIT ADMINISTRATIF
Professeur Thierry Tanquerel
Année académique 2006-2007

DB 8

**La saisine non contentieuse
de l'autorité administrative**

Table des matières

I	Introduction	4
II	La requête	4
1.	<i>La requête relative à une décision visant le requérant</i>	4
2.	<i>La plainte visant au prononcé d'une décision</i>	6
III	La demande de reconsidération	7
1.	<i>Le principe</i>	7
2.	<i>Les cas de reconsidération obligatoire</i>	9
3.	<i>La contestation des décisions sur demande de reconsidération</i>	9
4.	<i>Le rapport avec la révision</i>	10
IV	La dénonciation	11
V	La plainte à l'autorité de surveillance	12
VI	La médiation	13

I Introduction

1. Dans l'accomplissement des tâches d'intérêt public qui lui sont confiées, l'administration est amenée, dans de très nombreuses circonstances, à agir d'office, tout particulièrement lorsque l'ordre public est en jeu (interdiction d'une manifestation, ordre de fermeture de locaux insalubres, saisie d'un permis de conduire d'un conducteur ivre, ordre de démolition d'une construction dangereuse, etc.). Mais il est également des cas où l'administration peut agir alternativement d'office ou à la demande des administrés et des cas où elle ne peut intervenir que si un administré le requiert.

2. La demande adressée par un administré à l'autorité peut porter sur une action matérielle: intervention de la police, appel d'une ambulance, demande de travaux d'entretien d'ouvrages public, etc. Si l'administration ne donne pas suite à une telle demande, son inaction ne pourra être contestée, en droit, que par les moyens qui permettent de formaliser la relation administrative en relation avec des actes matériels de l'Etat (DB 3 nos 24 ss): mise en cause de la responsabilité de l'Etat, si les conditions en sont remplies, plainte formalisée, requête tendant à la prise d'une décision, dénonciation, plainte à l'autorité de surveillance.

3. La demande peut aussi porter sur le prononcé d'une décision, formatrice ou constatatoire, visant le requérant ou une autre personne. Dans la mesure où cette requête tend au prononcé d'une décision de première instance, elle ouvre une procédure non contentieuse. Nous avons vu, par ailleurs, que la réclamation, le recours ou la demande de révision, moyens de droit contentieux, tendent également au prononcé d'une décision, laquelle aura pour objet – au terme d'une procédure contentieuse – le maintien, la modification ou l'annulation d'une décision précédemment rendue (DB 7).

II La requête

1. La requête relative à une décision visant le requérant

4. Le cas le plus commun et le plus simple de requête adressée à l'administration est celui où un administré demande à l'autorité de rendre une décision le concernant. En ce qui concerne les décisions formatrices, on peut mentionner, à titre d'exemple, l'octroi d'une autorisation de construire ou d'exercer une certaine activité, la délivrance d'un permis, d'un certificat, d'un diplôme ou d'un passeport, l'allocation d'une rente ou d'une subvention. En outre, on a vu que, dans certaines circonstances, un administré pouvait demander à l'autorité de prononcer une décision constatatoire relative à ses droits ou ses obligations (DB 4 nos 25 à 28). Le refus de prononcer la décision formatrice ou constatatoire requise constituera une décision négative (art. 5 al. 1 let. c PA; art. 4 al. 1 let. c LPA).

5. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le principe consacré à l'art. 25 al. 2 PA, selon lequel l'autorité compétente donne suite à une demande en constatation si le requérant prouve qu'il a un intérêt digne de protection, est valable aussi pour les décisions ordonnant une prestation et les décisions formatrices (ATF 120 Ib 351, 355, *E.R. et R.*; 98 Ib 53, 58 ss, *B. AG*). Or, la jouissance d'un intérêt digne de protection à ce qu'une décision soit rendue est la condition pour avoir la qualité pour recourir en droit fédéral (DB 7 no 46) et, partant, pour disposer de la qualité de partie à la procédure, contentieuse et non contentieuse, conformément à l'art. 6 PA (cette question sera étudiée plus en détail au DB 10). On peut donc aussi dire que l'administré a droit à ce que l'autorité compétente saisie se prononce lorsque, par rapport à la décision qu'il sollicite, il peut prétendre à la qualité de partie (pour une exception, injustifiée à notre avis, à ce principe, en ce qui concerne les organisations écologistes bénéficiant d'un droit de recours spécial, voir ATF 110 Ib 160, 162, *Kantonaler Fischerverein Graubünden*).

6. Il y a lieu de préciser que ce qui vient d'être dit vaut en procédure fédérale et dans la plupart des cantons. En procédure genevoise, la qualité de partie à la procédure non contentieuse, de même que la qualité pour exiger une décision constatatoire, sont définies de façon plus restrictive, car elles nécessitent un intérêt non seulement digne de protection, mais également juridique (art. 7 al. 1 LPA). Le droit à obtenir une décision sur requête est donc plus restreint selon la LPA que selon la PA (à noter que cette situation pourrait changer sous l'influence de la LTF, cf. DB 10 no 35).

7. Quoiqu'il en soit, chaque fois que l'administré entend se faire accorder un droit par une décision formatrice, comme dans les exemples cités plus haut, il est susceptible d'être touché dans sa situation juridique par la décision à prendre et a donc la qualité de partie aussi bien au sens de la PA que de la LPA. L'autorité doit dès lors se prononcer. Si elle ne le fait pas ou si elle tarde trop à le faire, elle commet un déni de justice formel (cf. DB 10 no 38).

8. On remarquera encore que la requête peut être soumise à des exigences particulières de forme (forme écrite, formulaire spécial) ou de contenu (production de pièces, fourniture de renseignements): ainsi en est-il en matière de requêtes en autorisation de construire (voir p. ex., à Genève, les art. 7 à 15 RaLCI) ou de prestations d'assurances sociales (voir p. ex. l'art. 65 al. 1 RAI).

2. *La plainte visant au prononcé d'une décision*

9. Il se peut qu'une loi spéciale prévoit une procédure de plainte formalisée à travers laquelle les administrés peuvent se plaindre du comportement d'autorités, d'établissements publics, de privés chargés d'une tâche publique ou même de

particuliers soumis à une surveillance étatique (voir p. ex. les art. 60 ss LRTV). La plainte peut aboutir à la prise de diverses mesures matérielles ou juridiques, notamment au prononcé de décisions visant la personne objet de la plainte. Plus généralement, lorsque la loi institue une surveillance sur des institutions ou des personnes, des tiers peuvent être amenés à requérir de l'autorité de surveillance qu'elle prenne certaines mesures sous forme de décision.

10. Dans tous ces cas, il y aura lieu d'examiner si, par rapport à la décision qui a été sollicitée, le requérant peut prétendre à la qualité de partie, en d'autres termes, en droit fédéral, s'il a un intérêt digne de protection:

«La législation sur les fonds de placement ne prévoit ni la voie de la dénonciation ni celle de la plainte devant l'autorité de surveillance. Selon une ancienne jurisprudence, le porteur de parts qui s'adressait à l'autorité de surveillance n'avait pas les droits d'une partie [...]. Selon la jurisprudence, le principe consacré à l'art. 25 al. 2 PA, selon lequel l'autorité compétente donne suite à une demande en constatation si le requérant prouve qu'il a un intérêt digne de protection, est valable aussi pour les décisions ordonnant une prestation et les décisions formatrices (...). La Commission fédérale des banques ne doit ainsi entrer en matière sur la demande d'un porteur de parts tendant à ce que soient ordonnées des mesures déterminées relevant de sa compétence que lorsque le requérant a un intérêt digne de protection à l'admission d'une telle demande (...). Si tel est le cas, le porteur de parts se voit alors reconnaître la qualité de partie au sens de l'art. 6 PA [...]. Conformément à l'art. 25 al. 2 PA, le demandeur doit, dans chaque cas particulier, établir avoir un intérêt digne de protection. Le seul fait que l'intéressé soit propriétaire de parts et qu'il requiert formellement que des mesures destinées à protéger les porteurs de parts au sens des art. 43 ss LFP soient prises n'est pas suffisant pour admettre l'existence d'un intérêt digne de protection. Cela résulte déjà du fait que le demandeur doit encore démontrer que son intérêt est particulier, direct et actuel. Lorsqu'un requérant exige que la Commission fédérale des banques aille plus loin et prenne d'autres mesures, il doit au moins rendre vraisemblable que ses droits en tant que porteur de parts sont concrètement mis en danger ou ont été violés et, partant, qu'il a un intérêt digne de protection à ce que les mesures sollicitées soient ordonnées.» [Intérêt digne de protection dénié en l'espèce] (ATF 120 Ib 351, 354 ss, *E. R. et R.*).

11. La qualité de partie sera en tout cas admise lorsque la plainte vise à faire constater la violation de droits des administrés ou à faire prendre une mesure protégeant leurs droits (ainsi, p. ex., dans le cas de la procédure de plainte visée à l'art. 41 al. 1 de la loi genevoise sur la santé du 7, avril 2006, RS/GE K 1 03 ou encore la plainte prévue par les art. 62A ss du règlement d'application de la loi genevoise sur l'université du 10 mars 1986, RALU – RS/GE C 1 30.01, cf. RDAF 2006 I 128, TF 19.1.2006). Elle sera aussi admise si la loi le prévoit expressément, en dérogation aux dispositions générales de procédure, ce qui reste très rare (voir p. ex. l'art. 104 al. 3 de la loi vaudoise sur le notariat du 29 juin 2004, RS/VD 178.11, ou l'art. 9 de la loi genevoise sur la commission de surveillance des professions de la santé et des droits des patients du 7 avril 2006, RS/GE K 3 03). Si le requérant a la qualité de partie, alors l'autorité saisie devra rendre une décision sur le fond de la requête (cf. *supra* no 5). Elle devra d'ailleurs, en tout cas, rendre une décision sur la recevabilité de la requête, c'est-à-dire sur le droit du requérant à ce qu'elle entre en matière sur le fond.

12. La loi peut aussi instituer un droit de plainte indépendamment de la qualité de partie (cf. p. ex. l'art. 63 al. 1 LRTV). Dans ce cas, l'autorité de plainte devra statuer, mais sa décision sur le fond ne pourra faire l'objet d'un recours que de la part des administrés disposant de la qualité pour agir (ATF 123 II 115, 117 ss, X.; 111 Ib 294, 296 ss, *Gaon*). Le plaignant qui ne disposerait pas de la qualité pour agir au fond pourrait cependant attaquer une décision de non-entrée en matière de l'autorité de plainte (ATF 123 II 115, 120, X.).

III La demande de reconsidération

1. *Le principe*

13. Nous avons vu que les décisions administratives pouvaient être remises en cause, dans un certain délai, par les moyens de droit contentieux (DB 7). Nous avons également vu que, pendant au moins une partie de la procédure contentieuse, l'autorité qui a pris la décision attaquée peut la reconsidérer (DB 7 no 60). Cela étant, le fait qu'une décision est entrée en force ne signifie pas que celle-ci ne puisse plus du tout faire l'objet d'une reconsidération (on parle aussi de réexamen) par l'autorité qui l'a rendue. Une modification du droit ou des circonstances pourra justifier que cette autorité modifie ou annule même d'office sa décision. C'est la problématique de la révocation, qui sera examinée en détail plus loin (DB 11).

14. Les administrés peuvent aussi s'adresser à l'autorité qui a rendu une décision pour lui demander de l'annuler ou de la modifier. Cette demande n'est soumise à aucune forme et peut être présentée en tout temps (notamment avant ou après que la décision soit entrée en force). Si une telle requête n'est soumise à aucun délai, et notamment pas aux délais applicables aux demandes de révision, il se peut que l'autorité saisie d'une demande de reconsidération fondée sur un changement des circonstances estime celle-ci tardive en application du principe de la bonne foi (JAAC 2000/64 no 99, Commission fédérale de recours en matière d'asile). Une demande de reconsidération peut être dirigée contre tout type de décision. La possibilité de formuler une demande de reconsidération n'est pas prévue expressément par le droit fédéral, mais la jurisprudence l'a déduite, dans certaines circonstances, de l'art. 66 PA ou de l'art. 4 aCst. (*infra* no 18). En droit genevois, la demande de reconsidération est prévue par l'art. 48 LPA.

15. Une demande de reconsidération ne doit pas permettre de remettre continuellement en cause des décisions entrées en force et d'éluider les dispositions légales sur les délais de recours (ATF 120 Ib 42, 47, K.; 109 Ib 246, 250, *Association pour la sauvegarde de la région de la Croix-de-Cœur*; JAAC 2001/65 no 7, Commission fédérale de recours en matière d'asile). C'est

particulièrement vrai des décisions négatives, lorsqu'une requête identique à celle qui a été rejetée est formulée après un bref délai. C'est pourquoi, en principe, l'administré n'a aucun droit à ce que l'autorité entre en matière sur sa demande de reconsidération, sauf si une telle obligation de l'autorité est prévue par la loi ou découle d'une jurisprudence constante (ATF 120 Ib 42, 46, *K.*; 109 Ib 246, 251, *Association pour la sauvegarde de la région de la Croix-de-Cœur*; 100 Ib 368, 371, *Perren*). Dans ce contexte, il a été jugé que la constatation par le Tribunal fédéral qu'une norme cantonale est contraire à la constitution ne permet pas d'exiger la reconsidération des décisions entrées en force fondées sur cette norme, notamment parce que l'inconstitutionnalité en cause aurait pu être invoquée dans un recours ordinaire contre ces décisions (RDAF 2004 II 161, TF 29.8.2003, concernant des taxations fiscales).

16. Se pose en outre la question de savoir si une autorité saisie d'une demande de reconsidération peut entrer en matière sur celle-ci. En principe, tel est le cas, du moins lorsque seuls les droits et obligations du requérant sont en cause. Mais la jurisprudence et la loi ont parfois limité cette faculté. Ainsi, en matière d'assurances sociales, le Tribunal fédéral des assurances considère que l'autorité peut entrer en matière sur une demande de reconsidération si la décision initiale est manifestement inexacte et que sa rectification présente une importance notable, tout en soulignant qu'elle n'est pas obligée de le faire (ATF 122 V 19, 21, *S*; 117 V 8, 13, *X*; 116 V 62, 63, *T*). Par ailleurs, l'ancien art. 16 al. 1 let. d LAsi prévoyait qu'il n'était pas entré en matière sur une demande d'asile lorsque le requérant avait déjà fait l'objet d'une procédure d'asile qui s'était terminée par une décision de renvoi, ce qui excluait l'entrée en matière sur une demande de reconsidération d'une précédente décision de refus d'asile, sauf motif de révision (JAAC 1999/63 no 7) (cette règle a été reprise par l'art. 32 al. 2 let. e LAsi).

17. La demande de reconsidération n'entraîne aucune interruption des délais de recours et ne comporte pas d'effet suspensif sur l'exécution de la décision visée (cf. art. 48 al. 2 LPA).

2. Les cas de reconsidération obligatoire

18. La jurisprudence a admis, sur la base de l'art. 4 aCst. (art. 8 Cst.), qu'une autorité doit obligatoirement entrer en matière sur une demande de reconsidération si le requérant invoque des faits ou moyens de preuve importants qu'il ne connaissait pas lors de la première décision, ou dont il ne pouvait se prévaloir ou n'avait pas de raison de se prévaloir à cette époque, ou si les circonstances se sont modifiées dans une mesure notable depuis la première décision (SJ 2004 I 389, 393, ATF du 6.1.2004; ATF 124 II 1, 6, *B.*; 120 Ib, 42, 46/47, *K.*; 109 Ib 246, 251, *Association pour la sauvegarde de la région de la Croix-de-Cœur*; 100 Ib 368, 371/372, *Perren*; sur le second point, voir aussi ATF 122 V 19, 21, *S.*, qui parle

alors de «révision»; JAAC 2004/68 no 3, Commission suisse de recours en matière d'asile; JAAC 1999/63 no 45, Commission fédérale de recours en matière d'indemnités étrangères). En d'autres termes, il faut qu'un cas de révision soit présent (ATF 113 Ia 146, 151, *Aebi*; 109 Ib 246, 250/251, *Association pour la sauvegarde de la région de la Croix-de-Cœur*; SJ 2001 I 539, ATF du 12 juin 2001, *X*; JAAC 1999/63 no 45; 1996/60 no 37) ou qu'une modification notable des circonstances soit intervenue. C'est ce que prévoit, en droit genevois, l'art. 48 al. 1 LPA. Il convient évidemment que, le cas échéant, le fait ou le moyen de preuve nouveau (fait nouveau «ancien») ou la modification notable des circonstances (fait nouveau «nouveau») invoqués soient pertinents en ce qui concerne le dispositif de la décision en cause. La reconsidération obligatoire (sous l'intitulé de «révision») est aussi prévue, par exemple, à l'art. 17 LPGA, pour modification notable de l'état de fait, et à l'art. 51 LHID, pour fait nouveau «ancien».

3. La contestation des décisions sur demande de reconsidération

19. Saisie d'une demande de reconsidération, l'autorité doit d'abord décider si elle entend entrer en matière ou non. Lorsqu'elle n'est pas obligée d'entrer en matière, elle peut s'abstenir de toute décision. Si le requérant prétend qu'elle doit entrer en matière, elle devra au moins rendre une décision sur ce point. Enfin, même dans les cas où elle n'est pas obligée d'entrer en matière, elle peut décider librement de le faire (sous réserve des cas évoqués *supra* no 16). Lorsque l'autorité est entrée en matière et a instruit la demande de reconsidération, conformément aux règles de la procédure non contentieuse, elle rendra une nouvelle décision qui s'écartera ou non de la première. Le fait d'entrer en matière sur une demande de reconsidération n'implique donc pas nécessairement que la décision d'origine sera modifiée.

20. Si l'autorité refuse d'entrer en matière ou confirme sa décision d'origine sans avoir réexaminé le fond de l'affaire, sa décision n'est en principe pas susceptible de recours en ce qui concerne le fond de l'affaire; le requérant ne pourra recourir qu'en alléguant que c'est à tort que l'autorité a nié être en présence d'un cas de reconsidération obligatoire, seule question qui sera examinée par l'autorité de recours (ATF 117 V 8, 13, *X*; 109 Ib 246, 251, *Association pour la sauvegarde de la région de la Croix-de-Cœur*).

21. Si l'autorité est entrée en matière, de sa propre volonté, quand bien même elle n'y était pas obligée, mais a rendu une décision identique à la première, un recours contre cette décision sera possible. Selon le Tribunal fédéral des assurances, en matière d'assurances sociales, un tel recours ne pourra porter que sur la question de savoir si les conditions d'une reconsidération de la décision d'origine étaient remplies ou non (ATF 117 V 8, 13, *S*).

22. Si l'autorité a rendu une nouvelle décision, différente de la première, suite à la demande de réexamen, le recours sera ouvert contre cette nouvelle décision comme contre la première.

4. *Le rapport avec la révision*

23. Dans la doctrine, comme dans la jurisprudence, l'emploi des termes reconsidération et révision n'est pas toujours très bien délimité (cf. ATF 113 Ia 146, 150, *Aebi*; JAAC 1996/60 no 37). C'est ainsi que l'on emploie parfois le terme de révision pour viser le cas où une autorité de première instance a l'obligation de réexaminer une décision entrée en force ou comme synonyme de reconsidération d'office (ATF 125 V 368, *A*). C'est le sens que peut avoir le terme de révision tel qu'il est utilisé aux art. 55 ss de la loi genevoise de procédure fiscale (LPFisc), à l'art. 51 LHID ou à l'art. 17 LPGA, lorsque la décision en cause émane d'une autorité de première instance (pour un exemple de révision de ce type, cf. RDAF 2002 II 67, décision de la commission cantonale de recours en matière d'impôts du canton de Genève du 25 octobre 2001; voir aussi RDAF 1999 II 138, ATF du 2 novembre 1998, et RDAF 1999 II 475, ATA/GE du 28 avril 1998, où le Tribunal fédéral et le Tribunal administratif genevois sont arrivés à des conclusions différentes pour le même cas).

24. A notre avis, il convient, pour plus de clarté, de réserver le terme de révision au moyen de droit extraordinaire permettant de remettre en cause une décision prise sur recours, ou suite à une action judiciaire, pour les motifs mentionnés dans les dispositions légales sur la révision (art. 66 PA, 136 ss OJ, 80 LPA, 121 ss LTF, 45 ss LTAF).

25. Ainsi, si un motif de révision est allégué contre une décision prise sur recours ou suite à une action judiciaire (décision en force de chose jugée), il faut utiliser la voie de la demande de révision auprès de l'autorité qui a rendu la décision en cause.

26. Si un motif de révision pertinent est allégué contre une décision entrée en force qui n'a pas fait l'objet d'un recours (décision en force de chose décidée), il faut utiliser la voie de la demande de reconsidération (qui sera obligatoire si le motif allégué est avéré) auprès de l'autorité qui a rendu la décision.

27. Si une modification notable des circonstances (cf. art. 48 al. 1 let. b LPA) est alléguée contre une décision entrée en force, qui a fait l'objet ou non d'un recours (décision en force de chose décidée ou jugée), c'est la voie de la demande de reconsidération qui devra être utilisée, auprès de l'autorité qui a rendu la décision de première instance. Cette solution se justifie, en ce qui concerne les décisions ayant fait l'objet d'un recours, par le fait que l'autorité de la chose jugée

ne vaut que pour les mêmes parties, les mêmes faits et les mêmes bases juridiques. Or, une modification notable des circonstances implique que l'on ne se trouve plus en présence des mêmes faits ou des mêmes bases juridiques.

IV La dénonciation

28. On désigne par le terme de dénonciation le fait pour un administré de signaler à l'autorité compétente de première instance le comportement contraire au droit d'une personne, privée ou agent étatique, ou d'une autorité, sans pour autant réclamer la prise d'une décision protégeant ses propres intérêts. Le cas typique est celui où un administré, qui s'estime victime des agissements d'un agent de l'Etat ou d'un particulier soumis à une surveillance, dénonce ces agissements à l'autorité compétente dans le but de faire prononcer une sanction disciplinaire à l'encontre du dénoncé.

29. La dénonciation n'est soumise à aucune exigence de forme, de délai, ou de qualité pour agir. La possibilité de la formuler peut être fondée, en l'absence de disposition expresse, sur le droit de pétition garanti par l'art. 33 Cst. et l'art. 11 Cst./GE. En droit genevois, la LPA comporte depuis peu un art. 10A qui a la teneur suivante : « Toute personne peut porter à la connaissance des autorités des faits susceptibles d'entraîner l'ouverture d'une procédure administrative. Toutefois, l'autorité ne donne aucune suite aux dénonciations anonymes ». La deuxième phrase de cette disposition mérite, à notre sens, un double commentaire : d'une part, elle ne signifie pas que l'autorité devrait *a contrario* entrer en matière sur toute dénonciation non anonyme; d'autre part, même en cas de dénonciation anonyme, l'autorité devra agir si un intérêt public prépondérant l'exige (p. ex. en cas de danger pour la sécurité des personnes ou la santé publique). Par ailleurs, l'art. 10A LPA n'empêche pas l'autorité de réagir à une dénonciation autrement que par l'ouverture d'une procédure administrative (p. ex. par une action matérielle).

30. Dès lors qu'il ne sollicite pas une décision touchant ses intérêts, juridiques ou de fait, le dénonciateur n'a pas la qualité de partie à la procédure qui pourrait être ouverte suite à sa dénonciation (ATF 112 III 1, 4, *B.T.*). Il n'a donc pas un droit à l'ouverture d'une procédure ni à la prise d'une décision. En ce qui concerne Genève, l'art. 10A LPA n'y change rien.

31. Cependant, la loi peut lui conférer, dans certains cas, un droit à être informé, dans une mesure plus ou moins grande, de la suite donnée à sa dénonciation (voir p. ex. l'art. 48 LPAv/GE ou l'art. 17C al. 5 LEPM/GE). Il a été soutenu dans la doctrine que l'autorité devrait, d'une manière générale, au moins aviser le dénonciateur qu'elle prend sa démarche en considération ou non (Moor, vol. II, p. 522 et 523). Nous avons vu aussi que la loi spéciale peut aussi conférer

expressément la qualité de partie à certains types de dénonciateurs (*supra* no 11), ce qui, à notre sens, transforme en ce qui les concerne la dénonciation en plainte formalisée.

32. L'autorité peut réagir à une dénonciation en prenant des mesures d'organisation, en effectuant des actes matériels ou en prononçant des décisions. Dans ce dernier cas, seront parties à la procédure les personnes qui rempliront, par rapport à ces décisions, les conditions de l'art. 6 PA ou, respectivement, de l'art. 7 al. 1 LPA.

V La plainte à l'autorité de surveillance

33. Visée expressément à l'art. 71 PA, la plainte à l'autorité de surveillance (*Aufsichtsbeschwerde*) consiste dans le fait de dénoncer à l'autorité de surveillance les agissements (sous forme de décision ou non) d'une autorité inférieure. Il s'agit d'une procédure informelle, qui n'a aucune différence de nature avec la dénonciation. Sa seule caractéristique particulière est qu'elle vise non pas toute personne ou entité soumise à la surveillance de l'autorité saisie, mais plus spécifiquement une autorité soumise au pouvoir hiérarchique ou de surveillance d'une autre autorité. Il est à noter, à cet égard, qu'une plainte à l'autorité de surveillance administrative (p. ex. le gouvernement) n'est pas recevable contre les décisions rendues dans des cas d'espèce par une commission de recours indépendante, pour des motifs tenant à la séparation des pouvoirs (JAAC 1999/63 no 84).

34. La plainte à l'autorité de surveillance n'est soumise à aucune exigence de forme, de délai ou de qualité pour agir.

35. Elle ne confère pas la qualité de partie (art. 71 al. 2 PA) et ne donne pas droit à obtenir une décision de la part de l'autorité de surveillance, ni celui d'être entendu, de consulter le dossier ou d'exiger des mesures d'instruction (JAAC 1998/62 no 24); le plaignant ne peut donc recourir contre un refus d'entrer en matière sur sa plainte, refus qui, selon la jurisprudence, ne constitue pas une décision (ATF 121 I 87, 90, *VPM*; 119 Ib 241, 244, *EIP*). Il ne pourra, le cas échéant, que formuler une nouvelle plainte auprès de l'autorité supérieure à celle précédemment saisie.

36. En pratique, les autorités administratives fédérales n'entrent en matière, lorsqu'elles sont saisies comme autorités de surveillance, qu'en présence d'une violation claire du droit matériel ou de procédure, répétée ou susceptible de se répéter, ne pouvant faire l'objet d'une voie de recours ordinaire ou extraordinaire (JAAC 2004/68 no 46; 1998/62 no 24; 1992/56 no 37). Quant au Tribunal fédéral, il considère qu'une autorité de surveillance, saisie à ce titre, ne peut annuler une

décision qu'en cas de violation manifeste de règles légales claires, de dispositions essentielles de procédure ou de l'intérêt public (ATF 110 Ib 38, 40, *Besmer*). Ces conditions limitent évidemment l'intérêt pratique de la plainte à l'autorité de surveillance.

37. On rappellera que l'on ne se trouve pas en présence d'une dénonciation ou d'une plainte lorsqu'un administré sollicite le prononcé d'une décision, visant le cas échéant le comportement d'un tiers, par rapport à laquelle il peut prétendre à la qualité de partie: il s'agira alors d'une requête de prise de décision (cf. *supra* nos 10 et 11).

VI La médiation

38. La procédure de médiation consiste à confier à une personne indépendante de l'administration la compétence de rechercher des solutions amiables lors de conflits entre administrés et autorités, voire d'examiner, sur plainte ou d'office, les activités de l'administration et de proposer d'éventuelles améliorations. La caractéristique fondamentale du médiateur (ou ombudsman) est qu'il ne peut faire que des recommandations dépourvues de force obligatoire. Le canton de Zurich et certaines grandes villes connaissent l'institution du médiateur. Sur le plan fédéral, le préposé à la protection des données (art. 26 ss LPD) dispose essentiellement de compétences de médiation. La LIPAD genevoise prévoit également l'institution d'un médiateur (art. 30 ss), de même que la LRTV (art. 57 ss). Dans ces deux derniers cas, la procédure de médiation doit obligatoirement être mise en œuvre avant qu'une procédure contentieuse ne puisse s'ouvrir.