

CH_BUNDESRAT 2025-10-080 vom 6. Juli 2021

Bundesrat, 2021-07-06, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_bundesrat_2025-10-080

FR: CH_BUNDESRAT 2025-10-080 du 6 juillet 2021

IT: CH_BUNDESRAT 2025-10-080 del 6 luglio 2021

Erwägungen

E. 1

La procédure de recours devant le Conseil fédéral est régie par les art. 72 ss PA. Le DFJP exerce les compétences du Conseil fédéral en tant qu'autorité de recours jusqu'à ce qu'une décision soit rendue (art. 75, al. 1 et 3, PA). L'instruction de la procédure devant le Conseil fédéral est assurée par l'Office fédéral

7/17

de la justice (OFJ) en application de l'art. 75, al. 1, PA et de l'art. 7c, al. 1, de l'ordonnance du 17 novembre 1999 sur l'organisation du Département fédéral de justice et police (Org DFJP ; RS 172.213.1).

E. 3

Le membre du Conseil fédéral dont le département a pris la décision attaquée se refuse lorsque le Conseil fédéral statue (art. 76, al. 1, PA en relation avec l'art. 20, al. 2, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 21 mars 1997 [LOGA ; RS 172.010]). Il doit en aller de même lorsque c'est l'inaction d'un département qui est contestée dans un recours pour déni de justice. Le présent recours porte sur un déni de justice reproché au DFAE. Par conséquent, le chef du DFAE, le conseiller fédéral Ignazio Cassis, se refuse pour le traitement de celui-ci. Compétence

E. 4

Lorsqu'il se tient pour incompétent, le Conseil fédéral transmet sans délai l'affaire à l'autorité compétente (art. 8, al. 1, PA). Dans le cas où une partie formule plusieurs conclusions dont certaines seulement relèvent de la compétence du Conseil fédéral, il transmet à l'autorité compétente les conclusions sur lesquelles il ne peut statuer après avoir rendu sa décision (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-8067/2015 du 8 juin 2017 consid. 11, confirmé dans l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_419/2017 du 28 mars 2019 consid. 9 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-4898/2011 du 20 février 2012 consid. 2.1).

E. 5

Le Conseil fédéral est compétent pour statuer sur les recours contre les décisions concernant la sûreté intérieure ou extérieure du pays, la neutralité, la protection diplomatique et les autres affaires intéressant les relations extérieures, à moins que le droit international ne confère un droit à ce que la cause soit jugée par un tribunal (art. 72, let. a, PA). Sont couverts par la notion d'« autres affaires intéressant les relations extérieures » les actes ayant un caractère politique prépondérant qui visent à défendre les intérêts essentiels du pays, soit notamment à préserver l'intégrité de l'État et à maintenir de bonnes relations avec l'étranger (cf. ATF 137 I 371 consid. 1.2). Peuvent constituer des indices d'un caractère

politique prépondérant les liens avec des débats politiques en cours, la médiation de l'affaire ou son potentiel polémique (YANN GRANDJEAN, in Commentaire romand, Loi fédérale sur la procédure administrative, Bâle 2024, no 26 ad art. 72 PA).

E. 6

La présente affaire concerne la suspension et le non-renouvellement de la subvention dont bénéficiait la recourante, ainsi que la communication des autorités en lien avec ces mesures. Cette subvention a manifestement été accordée en application de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0). En principe, les subventions octroyées en vertu de cette loi ne relèvent pas des autres affaires extérieures au sens de l'art. 72, let. a, PA (Message du 28 février 2001 concernant la

8/17

révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, FF 2001 4000 ch. 4.1.3.3). Toutefois, les différents actes visés dans la présente affaire sont intervenus en lien direct avec un conflit armé international hautement controversé. Celui-ci fait l'objet de controverses virulentes, qui occupent une place importante dans les médias, les débats politiques et au sein de la société en général, en Suisse comme au niveau international. La présente affaire a du reste elle-même bénéficié d'une exposition médiatique importante et a été à l'origine de deux questions parlementaires (question 23.7794 Walder « Torts causés aux 11 ONGs Israéliennes et palestiniennes » du 4 décembre 2023 et question 23.7795 Walder « Arrêt du financement de trois ONG's palestiniennes » du 4 décembre 2023). Elle relève dès lors des « autres affaires intéressant les relations extérieures » au sens de l'art. 72, let. a, PA.

E. 7

Comme mentionné, l'art. 72, let. a, PA prévoit une contre-exception. Quand bien même elles tombent dans le champ d'application matériel de cette disposition, les causes dont le droit international confère un droit à ce qu'elles soient jugées par un tribunal ne relèvent en effet pas de la compétence du Conseil fédéral (art. 72, let. a, PA), mais de celle du Tribunal administratif fédéral (art. 32, al. 1, let. a, de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral [LTAF ; RS 172.32]). Cette contre-exception s'applique lorsqu'un tel droit existe en vertu de l'art. 6, par. 1, CEDH (cf. ATF 139 II 384 consid. 2.3), voire dans certaines circonstances de l'art. 13 CEDH (cf. DFJP, Décision incidente du 9 juillet 2024, ch. 8). L'art. 6, par. 1, CEDH, confère notamment à toute personne le droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial à condition qu'il s'agisse de décider de « contestations sur ses droits et obligations de caractère civil ». Cela suppose que la personne requérante fasse valoir de manière défendable des droits ou obligations de caractère civil reconnus en droit interne (cf. ATF 146 III 25 consid. 8.1.2 ; ATF 132 I 229 consid. 6. 2). Dans les cas où l'autorité agit de manière discrétionnaire, l'existence d'un tel droit doit être niée (ATF 137 I 371 consid. 1.3.1). Le droit invoqué doit, par ailleurs, être en lien suffisamment étroit avec la contestation, le cas échéant la décision contestée, un lien ténu ou des répercussions lointaines n'étant pas suffisantes (ATF 127 I 115 consid. 5b ; arrêt de la CourEDH Athanassoglou et autres contre Suisse du 6 avril 2000, Recueil CourEDH 2000-IV p. 217, par. 43 et 46). Le droit à l'honneur et à la réputation, protégé notamment aux art. 28 ss du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC ; RS 210), est susceptible de constituer un droit civil au sens de l'art. 6, par. 1, CEDH (ATF 130 I 388 consid. 5.3 ; ATF 134 I 140 consid.

5.2 ; arrêt de la Cour EDH Helmers contre Suède du 29 octobre 1991, Série A, vol. 212, par. 29).

9/17

E. 8

Dans sa demande du 1er février 2024, la requérante a conclu à ce que le DFAE se prononce sur la compatibilité avec ses droits fondamentaux de la suspension et du non-renouvellement de sa subvention ainsi que de la communication du DFAE et du Conseil fédéral à ce sujet. Dans cette demande et dans les écritures déposées dans la présente procédure, elle a invoqué la liberté de réunion et d'association, la liberté d'opinion et d'expression ainsi que le droit à la protection de la sphère privée et de la dignité. Elle n'a pas indiqué en quoi les actes visés l'avaient concrètement atteinte dans ces droits, se contentant à cet égard d'affirmations générales. Elle a par ailleurs exposé avoir été atteinte dans son image, son honneur et sa réputation. À cet égard, il y a lieu de traiter distinctement ses conclusions.

E. 9

La requête de la requérante, dont le siège se trouve à Gaza City, portait, d'abord, sur la suspension et le non-renouvellement de la subvention qui lui avait été accordée (conclusions i et iii de la demande du 1er février 2024). Les subventions octroyées à des organisations ayant leur siège à l'étranger n'entrent pas dans le champ de la LSu (art. 2, al. 4, let b, LSu). Aucun autre acte du droit fédéral ne précise de façon concrète leurs conditions d'octroi (cf. ATF 118 V 16 consid. 3a). La loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales, notamment, ne dit rien à leur propos. Il faut en conclure qu'il n'existe pas de droit subjectif à obtenir de telles subventions, les décisions y relatives étant de nature discrétionnaire. Ces dernières ne sont dès lors pas couvertes par l'art. 6, par. 1, CEDH (cf. Message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale du 28 février 2001, FF 2001 4000 pp. 4120-21). La requérante n'a aucunement indiqué en quoi elle aurait été atteinte dans un droit de nature civile reconnu en droit interne par la suspension et le non-renouvellement d'une subvention qui lui avait été accordée de façon discrétionnaire. En particulier, on ne voit pas en quoi ces actes auraient pu, en tant que tels, porter atteinte à sa réputation. Par ailleurs, le Conseil fédéral constitue une autorité indépendante au sens de la jurisprudence relative à l'article 13 CEDH (cf. DFJP, Décision incidente du 9 juillet 2024, ch. 10). La contre-exception de l'art. 72, let. a, PA ne saurait dès lors s'appliquer dans cette affaire en vertu de cette disposition. Il ressort de ce qui précède que le droit international ne confère pas à la requérante un droit à ce que le présent recours soit traité par un tribunal, du moins en tant qu'il porte sur la suspension et le non-renouvellement de sa subvention. En vertu de l'art. 72, let. a, PA, le Conseil fédéral est dès lors compétent pour en connaître dans cette mesure.

E. 10

La demande de la requérante visait, d'autre part, la communication du DFAE ainsi que du Conseil fédéral en lien avec les mesures précitées (conclusion ii de la demande du 1er février 2024). Selon la requérante, cette communication

10/17

aurait « considérablement terni son image publique » et ainsi porté « gravement et durablement atteinte à sa réputation ». Dans celle-ci, les autorités visées ont fait publiquement état de soupçons la concernant selon lesquels elle aurait tenu un discours de discrimination voire d'incitation à la haine. Cette communication est intervenue en réaction à l'attaque du Hamas du 7 octobre 2023 et, pour partie, en lien avec la qualification de celui-ci comme organisation terroriste. En ce qui concerne la recourante, le bien-fondé de ces soupçons n'a jamais été confirmé publiquement, mais il n'a pas davantage été démenti. Au vu de ce qui précède, il faut retenir qu'elle a allégué de façon défendable que les communications en cause avaient directement porté atteinte à son honneur et à sa réputation, partant à un droit de nature civile, reconnu notamment aux art. 28 ss CC. En vertu de l'art. 6, par. 1, CEDH, la recourante dispose dès lors d'un droit à ce que son recours soit tranché par un tribunal en tant qu'il porte sur la communication des autorités et la conclusion ii de sa demande du 1er février 2024. Dans cette mesure, le recours relève de la compétence du Tribunal administratif fédéral (art. 32, al. 1, let. a, LTAF) et doit lui être transmis (art. 8, al. 1, PA). Recevabilité

E. 11

S'agissant de la partie du recours relevant de la compétence du Conseil fédéral, il reste à déterminer si les autres conditions de recevabilité sont remplies. Conformément à l'art. 77 PA, les dispositions générales de procédure des art. 45 à 70 PA s'appliquent à la procédure de recours. Si une condition de recevabilité fait défaut, le Conseil fédéral n'entre pas en matière sur le recours (cf. ASTRID HIRZEL, in Kommentar VwVG, 2. Aufl., Zurich/St-Gall 2019, no 3 ad art. 61 PA). Font notamment partie des conditions de recevabilité la qualité pour agir (art. 48 PA) et le respect du délai de recours (art. 50, al. 1, PA) (cf. RENÉ WIEDERKEHR/ CHRISTIAN MEYER/ANNA BÖHME, in VwVG Kommentar, Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren und weiteren Erlassen, Zurich 2022, no 9 ad. art. 61 PA).

E. 12

Le recours est notamment recevable contre les décisions des départements (art. 73, let. a, PA). Le présent recours vise l'inaction du DFAE face à une demande qui était directement adressée au chef de département et relevait de sa compétence (art. 25 et 25a PA). Il est donc recevable à ce titre.

E. 13

Le recours pour déni de justice est recevable si « sans en avoir le droit, l'autorité saisie s'abstient de rendre une décision sujette à recours ou tarde à le faire » (art. 46a PA). En règle générale, il n'est soumis à aucun délai (art. 50, al. 2, PA). Lorsque l'autorité a rendu une décision, il n'y a pas de place pour un tel recours, faute d'un intérêt actuel digne de protection à faire valoir un déni de justice (art. 48, al. 1, let. c, PA par analogie ; cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C_107/2024 du 19 août 2024 consid. 4.3 et arrêt du Tribunal administratif fédéral A-4434/2016 du 18 janvier 2018 consid. 2.2). Il en va notamment ainsi lorsqu'elle a rendu une décision d'incompétence ou qu'elle a refusé d'entrer en

11/17

matière au motif qu'une condition de recevabilité faisait défaut (arrêt du Tribunal fédéral 2C_107/2024 du 19 août 2024 consid. 4.4 avec les renvois). Sauf exception, il est de ce point de vue indifférent que la décision présente des vices formels ou matériels. Si tel est

le cas, la décision doit être attaquée dans un recours ordinaire et ces vices soulevés dans celui-ci (cf. ATAF 2008/15 consid. 3.2). Cela vaut également en présence de graves lacunes (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral D-4036/2018 du 9 mars 2020 consid. 2.2), par exemple lorsque l'autorité qui a rendu la décision n'était pas compétente (cf. ATAF 2010/29 consid. 1.2.2- 3).

E. 14

L'autorité saisie d'une demande fondée sur l'art. 25a, al. 1, PA doit statuer par une décision (art. 25a, al. 2, PA). Les décisions écrites doivent être désignées comme telles, motivées, et indiquer les voies de droit (art. 35, al. 2, PA). Les décisions d'irrecevabilité ou de non-entrée en matière (en allemand « Nichteintretensentscheide ») n'échappent en principe pas à ces exigences (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C_107/2024 du 19 août 2024 consid. 4.4). Ainsi, si une personne qui a expressément demandé une décision n'a pas la qualité pour agir, l'autorité doit rendre une décision de non-entrée en matière selon les formes prescrites (cf. ATF 130 II 521 consid. 2.5). Conformément à l'art. 9, al. 2, PA, il en va de même lorsque l'autorité s'estime incompétente et qu'elle ne peut renvoyer la cause à l'autorité compétente en application de l'art. 8, al. 2, PA (cf. ATAF 2009/1 consid. 3).

E. 15

Selon l'art. 5, al. 1, PA, sont considérées comme décisions les mesures prises par les autorités dans des cas d'espèce, fondées sur le droit public fédéral et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (let. a) ; de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations (let. b) ; de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (let. c). Un acte doit être qualifié de décision dès lors qu'il revêt les caractéristiques matérielles énoncées à l'art. 5, al. 1, PA (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C_107/2024 du

E. 19

Selon l'art. 38 PA, une notification irrégulière ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties. Une décision matérielle ne peut ainsi être opposée à l'administré que si elle est reconnaissable en tant que telle (arrêt du Tribunal fédéral 2C_107/2024 du 19 août 2024 consid. 5.1). Cette règle découle du principe général de la bonne foi. C'est donc en vertu de celui-ci que doivent s'apprécier « les conséquences d'un acte qui remplit matériellement les caractéristiques d'une décision mais ne respecte pas les exigences de l'art. 35 PA » (arrêt précité, ibidem). L'administré est également tenu au respect de ce principe et doit dès lors faire preuve de diligence « en recherchant lui-même les informations nécessaires » (cf. arrêt Tribunal fédéral 1C_310/2020 du 17 février 2021 consid. 2.1.2). Il ne peut se prévaloir d'une erreur dont il aurait dû s'apercevoir en prêtant l'attention commandée par les circonstances (ATF 138 I 49 consid. 8.3.2). Dès lors qu'une partie a connaissance d'un défaut de notification, elle doit en effet « faire tout ce qui est en son pouvoir selon les règles de la bonne foi pour y remédier » (arrêt du Tribunal administratif fédéral C-6055/2018 du 21 janvier 2020 consid. 5.2). Seule une négligence grossière peut entrer en ligne de compte (cf. ATF 129 II 125 consid. 3.3). Concrètement, si une décision qui n'est pas identifiée comme telle et ne comporte pas d'indication des voies de droit est tout de même identifiable en tant que telle, il doit la contester dans les délais ordinaires ou se renseigner dans un délai raisonnable sur les moyens de l'attaquer (ATF 129 II 125 consid. 3.3). Le caractère raisonnable de ce délai doit être évalué compte tenu des circonstances du cas d'espèce (cf.

arrêt du Tribunal fédéral 9C_71/2020 du 16 septembre 2020 consid. 4.2.1).

14/17

Une diligence plus élevée est attendue de la part des avocats (ATF 138 I 49 consid. 8.3.2). Ils doivent procéder à un contrôle sommaire (arrêt précité, *ibidem*, y compris pour déterminer si une lettre constitue ou non une décision (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral C-6055/2018 du 21 janvier 2020 consid. 5.2). Sauf exception (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral 4A_573/2021 du 17 mai 2022 consid. 4), il n'est pas attendu de leur part qu'ils consultent la jurisprudence ou la doctrine (arrêt du Tribunal fédéral 4A_573/2021 du 17.5.2022 consid. 3 avec les renvois). En revanche, la protection de la bonne foi est exclue lorsqu'une lecture systématique des dispositions de procédure applicables suffit à déceler l'erreur (ATF 141 III 270 consid. 3.3). Du principe de la bonne foi découle aussi que, lorsqu'une autorité refuse explicitement de rendre une décision, ce refus doit être attaqué, et le déni de justice invoqué, dans le délai de recours ordinaire (cf. arrêts du Tribunal fédéral 2C_1052/2021 du 27 décembre 2022 consid. 4.7 et 2P.16/2002 du 18 décembre 2002 consid. 2.2).

E. 20

Comme indiqué, la décision de la DDC du 15 avril 2024 n'a pas été notifiée régulièrement. Elle n'était, en particulier, pas désignée comme telle. Cependant, elle comportait à deux reprises la phrase « ne peut pas entrer en matière » et elle invoquait explicitement deux motifs typiques d'irrecevabilité (soit le défaut de compétence et l'absence d'une condition du droit à l'obtention d'une décision). En français, l'expression « entrer en matière » peut prêter à confusion, dans la mesure où elle peut signifier à la fois un refus pur et simple de traiter une demande ou le refus d'examiner celle-ci sur le fond au motif qu'elle ne remplit pas les conditions de recevabilité. Cependant, la décision en cause se prononçait sur la demande, dont elle avait pris connaissance du contenu, et mentionnait clairement des motifs d'irrecevabilité. Ainsi, la seule lecture de l'art. 5, al. 1, let. c, PA permettait de l'identifier comme telle. Il apparaît en effet à la seule lecture de cette disposition qu'un acte ayant pour objet de déclarer irrecevables des demandes tendant à constater des droits ou obligations constitue une décision. Cela ressort également de l'art. 9, al. 2, PA, qui prévoit que « l'autorité qui se tient pour incompétente prend une décision d'irrecevabilité si une partie prétend qu'elle est compétente ». Il pouvait, dès lors, être attendu de la part d'avocats qu'ils reconnaissent le caractère décisionnel de cet acte, d'autant qu'ils devaient s'attendre à recevoir une décision, puisqu'ils en avaient expressément sollicité le prononcé. À tout le moins, un contrôle attentif du courrier aurait dû soulever un doute et les conduire à prendre les mesures nécessaires à la sauvegarde des droits de la recourante. Comme l'a retenu le Tribunal administratif fédéral dans une situation similaire (cf. arrêt du C-6055/2018 du 21 janvier 2020 consid. 5.3), le fait qu'ils aient requis le prononcé d'une décision formelle respectant les exigences formelles légales n'y change rien, puisque, comme indiqué, ces exigences ne sont pas déterminantes quant à la qualification de la décision.

15/17

Quoi qu'il en soit, la question de savoir si la décision du 15 avril 2024 était identifiable en tant que telle n'est, en fin de compte, pas déterminante. Si ce courrier était compris comme un refus pur et simple d'examiner les demandes de la recourante constitutif d'un déni de justice, il exprimait ce refus explicitement. Dans sa réponse du 24 juin 2024, la recourante a

du reste elle-même indiqué qu'elle y voyait un « refus de [la DDC] de prononcer une (...) décision ». Dans une telle hypothèse, le principe de la bonne foi aurait exigé qu'un recours pour déni de justice soit déposé dans le délai ordinaire de 30 jours (art. 50, al. 1, PA), ne serait-ce que par précaution. La décision ayant été notifiée le 17 avril 2024, il aurait dû l'être au plus tard le 17 mai 2024. Or le présent recours ne l'a été que le 16 septembre 2025, soit quatre mois plus tard. En réaction à la décision en cause, les avocats de la recourante ont réitéré leur demande en date du 24 juin 2024, en annonçant qu'ils déposeraient un recours pour déni de justice en l'absence de décision. Toutefois, exception faite des cas dans lesquels les conditions d'une reconsidération sont remplies, une telle démarche ne saurait suffire à sauvegarder des droits. Pour sa part, la DDC a réitéré sa position dans un courrier du 5 juillet 2024, notifié le 9 juillet 2024. Si c'était ce second courrier de refus qui était pris en compte, ce qui par ailleurs se justifierait difficilement, le recours pour déni de justice aurait dû être déposé le 9 septembre 2025 (art. 22a, al. 1, let. b, PA). Même en mettant la recourante au bénéfice de la représentation qui lui est la plus favorable, il apparaît donc que ses avocats n'ont pas fait preuve de la diligence requise compte tenu du principe de la bonne foi. Partant, la décision du 15 avril 2024 peut lui être opposée, quand bien même elle ne remplissait pas les exigences de forme légales.

E. 21

Faute d'avoir été déposé dans le délai, le recours est irrecevable dans la mesure où il relève de la compétence du Conseil fédéral.

E. 22

La demande d'administration de preuves formulée par la recourante portant sur des faits qui ne sont pas pertinents quant à la recevabilité de son recours, elle doit être rejetée. Frais

E. 23

Selon l'art. 63, al. 1, PA, les frais de procédure sont, en règle générale, mis à la charge de la partie qui succombe. Si celle-ci n'est déboutée que partiellement, ils sont réduits. À titre exceptionnel, ils peuvent être entièrement remis. L'art. 4a, let. b, de l'ordonnance du 10 septembre 1969 sur les frais et indemnités en procédure administrative (RS 172.041.0) précise que les frais peuvent être remis en tout ou en partie à une partie ne bénéficiant pas de l'assistance judiciaire lorsqu'il ne paraît pas équitable de les mettre à sa charge pour des motifs ayant trait au litige ou à la partie en cause. Peuvent notamment justifier

16/17

une réduction ou une remise des frais, une situation financière difficile (cf. ATAF 2007/41 consid. 9.2), une indication erronée des voies de droit (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral B-6019/2018 du 25 juin 2019 consid. 5.3) ou les lacunes de la décision contestée (cf. arrêt du Tribunal fédéral 6B_307/2019 du 13 novembre 2019 consid. 5 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral B-829/2012 du

E. 25

Compte tenu de ce qui précède, il se justifie à titre exceptionnel de renoncer entièrement à la perception de frais judiciaires.

E. 26

Des dépens peuvent être alloués à la partie ayant entièrement ou partiellement gain de cause (art. 64, al. 1, PA), mais pas aux autorités fédérales parties (art. 8, al. 5, de

l'ordonnance sur les frais et indemnités en procédure administrative). La recourante ayant succombé, des dépens ne peuvent être alloués dans la présente affaire.

17/17

décide :

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.