



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
à l'appui  
d'un projet de loi portant adaptation de la législation  
cantonale à la loi sur le Tribunal fédéral (garantie de l'accès  
au juge en droit public)**

(Du 24 septembre 2008)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

## **RESUME**

*En matière de droit public, la réforme de la justice adoptée par le peuple suisse et les cantons en mars 2000 impose aux cantons de garantir l'accès à une autorité judiciaire cantonale. Aux termes de la loi sur le Tribunal fédéral (LTF), du 17 juin 2005, la dernière instance cantonale doit être un "tribunal supérieur". La LTF est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007, mais les cantons disposent d'un délai transitoire jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2009 pour adapter leur législation en matière de droit public. Le présent projet de loi procède aux quelques adaptations légales nécessaires pour répondre aux exigences nouvelles du droit fédéral.*

## **1. INTRODUCTION**

Le 12 mars 2000, le peuple suisse et les cantons ont accepté la réforme de la justice. Ce vaste chantier législatif vise en particulier une amélioration de la protection juridique des citoyens, en offrant la garantie que toute cause puisse être examinée par une autorité judiciaire. Dans ce contexte, les nouvelles dispositions constitutionnelles pertinentes sont les articles 29a et 191b de la Constitution fédérale (Cst. féd.), dont la teneur est la suivante:

Art. 29a Garantie de l'accès au juge

Toute personne a droit à ce que sa cause soit jugée par une autorité judiciaire. La Confédération et les cantons peuvent, par la loi, exclure l'accès au juge dans des cas exceptionnels.

Art. 191b Autorités judiciaires des cantons

<sup>1</sup>Les cantons instituent des autorités judiciaires pour connaître des contestations de droit civil et de droit public ainsi que des affaires pénales.

<sup>2</sup>Ils peuvent instituer des autorités judiciaires communes.

Ces nouveaux articles de la Constitution fédérale sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007, en même temps que la loi sur le Tribunal fédéral (LTF), du 17 juin 2005. En matière de droit public, les cantons disposent d'un délai de deux ans pour adapter leur législation à la LTF, soit jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Certes, la garantie de l'accès au juge ainsi que son corollaire – l'obligation pour les cantons d'instituer des autorités judiciaires selon l'article 191b Cst. féd. – ne concernent pas seulement les contestations de droit public, mais également les affaires pénales et les contestations de droit civil. Toutefois, pour ce qui a trait à ces domaines, la LTF tient compte des nouvelles compétences fédérales en matière de *procédure* pénale et civile; elle prévoit des délais destinés à permettre la coordination des travaux d'adaptation à la LTF avec les travaux liés à l'introduction du code de procédure pénale suisse, du 5 octobre 2007, et du futur code de procédure civile suisse. Les changements induits par la LTF d'une part et par ces codes de procédure d'autre part ont pour nombre de cantons des conséquences importantes sur l'organisation judiciaire.

L'objet du présent rapport se limite à adapter la législation cantonale aux exigences de la LTF en matière de droit public. Les adaptations nécessaires en matière pénale et civile seront traitées dans le cadre de la nouvelle organisation judiciaire.

## **2. EXIGENCES DE LA LTF EN MATIERE DE DROIT PUBLIC**

La LTF pose le principe que le Tribunal fédéral ne statue plus comme première instance judiciaire mais qu'il appartient en premier lieu aux cantons d'assurer la protection juridictionnelle des citoyens. En relation avec les articles 29a et 191b Cst. féd., elle impose aux cantons que la dernière instance cantonale soit un tribunal. De plus, cette dernière instance cantonale doit être un tribunal supérieur. Contrairement à ce qui vaut pour les recours en matière civile et pénale, la LTF ne prescrit pas que, en matière de droit public, le tribunal supérieur doit statuer sur recours. Dans la plupart des cas, il s'agit toutefois d'une évidence puisqu'en matière administrative, les décisions sont généralement prises par l'administration de sorte qu'un tribunal ne peut intervenir que sur recours. Toutefois, cette différence de rédaction permet aussi au tribunal supérieur de connaître de certaines causes relevant du droit public en première instance, c'est-à-dire en instance unique cantonale. Pour Neuchâtel, on pense par exemple aux domaines qui connaissent l'action de droit administratif devant le Tribunal administratif.

Les cantons peuvent instituer une autorité autre qu'un tribunal pour les décisions revêtant un caractère politique prépondérant (art. 86, al. 3, LTF). Cette règle couvre les "cas exceptionnels" qui, selon l'article 29a Cst. féd., permettent d'exclure l'accès au juge. Le législateur a laissé à la jurisprudence le soin de concrétiser la notion de "caractère politique prépondérant", le message du Conseil fédéral ne mentionnant à titre d'exemple que les plans directeurs. Au regard du principe qui est la garantie de l'accès au juge, l'exception doit s'interpréter de manière restrictive, et il appartiendra en dernier ressort au Tribunal fédéral de décider si le droit à l'accès à un juge a été respecté.

## **3. ADAPTATION DU DROIT CANTONAL**

Depuis l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> juillet 1980, de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, le canton de Neuchâtel applique un système généralisé d'accès au juge pour les causes relevant du droit public. En effet, depuis la création du Tribunal administratif, l'ensemble des litiges en matière de droit public – sous réserve de quelques exceptions – peut faire l'objet d'examen par cette instance judiciaire, que ce soit par la voie d'un recours ou celle d'une saisine directe (action de droit administratif). Grâce à la LPJA, la législation neuchâteloise répond très largement aux exigences posées par l'article 29a Cst. féd. et la LTF en matière de droit public. Le besoin d'adaptation est ainsi restreint et ne concerne que quelques textes, qui sont passés sous revue ci-dessous.

### 3.1. Loi sur le droit de cité neuchâtelois, du 7 novembre 1955 (RSN 131.0)

Cette loi fait actuellement l'objet d'un examen par les services de l'administration en vue de sa révision complète. Ces modifications seront soumises à l'examen de votre Conseil dans un rapport séparé. Les délais d'adaptation fixés par la LTF ne permettant toutefois pas d'attendre la mise sous toit de la nouvelle loi cantonale, nous vous soumettons les changements nécessaires au respect de la garantie de l'accès au juge.

La loi attribue au Conseil d'Etat de nombreuses compétences d'inégale importance. Nous vous proposons de transférer les compétences de moindre portée au département, ce qui a pour conséquence d'ouvrir la voie du recours au Tribunal administratif et de rendre ainsi la procédure compatible avec le droit fédéral. Il s'agit notamment pour l'autorité de statuer sur l'adaptation du nom et des prénoms (art. 13) ou de se prononcer en matière d'agrégation dans une commune (art. 36 à 39). Hormis ces cas, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il n'y a pas lieu de modifier les compétences actuelles dans les décisions à rendre en matière de droit de cité neuchâtelois (naturalisation cantonale – art. 22 et 62; réintégration ou libération en relation avec le droit de cité neuchâtelois – art. 50, 55 et 62), en matière d'annulation de la naturalisation ou de la réintégration, ou de retrait de la nationalité suisse (art. 62). Dans ces cas, le respect de la garantie de l'accès au juge doit s'opérer en permettant le recours au Tribunal administratif contre les décisions du Conseil d'Etat. C'est la solution qui vous est proposée et qui permet de satisfaire les nouvelles exigences du droit fédéral sans intervenir lourdement dans une loi en voie de révision.

### 3.2. Loi sur le statut de la fonction publique (LSt), du 28 juin 1995 (RSN 152. 310)

La garantie de l'accès au juge nécessite de modifier la LSt sur deux points.

La **suppression de poste** est une cause de cessation des rapports de service (art. 37). Aux termes de l'article 44, lorsqu'un poste est supprimé, l'autorité de nomination met fin aux rapports de service. La lecture de cette disposition, en relation avec l'article 37, peut faussement donner à penser que la décision de suppression de poste en tant que telle peut faire l'objet d'un recours. Or, une décision de suppression de poste, entendue comme une mesure de restructuration de l'administration, revêt un caractère politique prépondérant et, comme la jurisprudence l'admet déjà, ne peut pas être discutée ni attaquée en tant que telle par l'intéressé. Seule la décision subséquente qui en découle et qui met fin aux rapports de service de la personne dont le poste est supprimé peut faire l'objet d'un recours. La précision apportée à l'article 44 lève l'ambiguïté actuelle. La possibilité de recourir contre la décision subséquente, qui met fin aux rapports de service, est confirmée par l'introduction d'une mention expresse dans l'énumération des décisions du Conseil d'Etat qui peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif (art. 82, al. 3, LSt; art. 28, al. 2, LPJA). Le présent projet de loi fournit aussi l'occasion de lever une incertitude et de confirmer par une mention expresse la pratique actuelle, selon laquelle les décisions du Conseil d'Etat en matière de blâme ou de déplacement dans un autre poste ou une autre fonction peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif (cf. ATA du 25 août 2008 en la cause J.D.), de manière conforme aux nouvelles exigences du droit fédéral.

La loi habilite les chefs de service à prendre toutes les décisions que la **marche du service** requiert (art. 80), et notamment les décisions concernant l'accomplissement de travaux spéciaux (art. 29), l'avertissement préalable (art. 46), les congés de courte durée (art. 72), de maternité (art. 74) ou d'adoption (art. 75). Ces décisions peuvent faire l'objet de recours successifs jusqu'au Conseil d'Etat, mais pas au Tribunal administratif. Cela n'est pas satisfaisant au regard de la garantie de l'accès au juge, ce d'autant qu'on peut difficilement considérer de telles décisions comme ayant un caractère politique prépondérant. Pour cette raison, le projet propose de soumettre ces décisions aux voies de recours normales prévues par la LPJA. La conséquence en est qu'après la décision du département, le recours est ouvert au Tribunal administratif et non plus auprès du

Conseil d'Etat. Ce genre de décisions concerne très souvent un ordre qui doit être exécuté dans un délai relativement bref. L'effet suspensif attaché à un recours contre ces décisions aurait pour conséquence d'empêcher ces dernières d'entrer en force au moment prescrit et leur utilité en serait singulièrement entamée au risque de paralyser le service. Dès lors, il est nécessaire de prévoir que les recours dans ces domaines ne déploient pas d'effet suspensif, étant précisé que dans un cas d'espèce, l'autorité de recours peut accorder l'effet suspensif, d'office ou sur requête (art. 41 LPJA).

### **3.3. Loi sur les contributions directes (LCdir), du 21 mars 2000 (RSN 631.0)**

En matière de remise de l'impôt (art. 242), la loi prévoit que le département statue de manière définitive. Cette disposition n'est pas compatible et doit être adaptée à la garantie de l'accès au juge. Les adaptations nécessaires sont prises en compte dans le cadre des modifications en cours de la LCdir qui vous seront soumises dans un rapport séparé.

### **3.4. Loi sur les eaux, du 24 mars 1953 (RSN 731.101)**

La loi sur les eaux – adoptée il y a plus de 55 ans – fait l'objet d'un examen au sein de l'administration en vue d'une révision complète. L'état d'avancement du projet ne permettant toutefois pas d'envisager son adoption en temps utile pour une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2009, une adaptation ponctuelle de la loi actuelle est nécessaire au regard de la garantie de l'accès au juge.

La loi sur les eaux est une législation en matière de droit public et il est naturel que les litiges découlant de son application soient soumis à une juridiction administrative. Pourtant, à ce jour, la loi sur les eaux charge *la cour civile du Tribunal cantonal* de statuer sur des contestations qui, aujourd'hui, relèvent incontestablement du droit public. Cette attribution de compétence s'explique par des raisons historiques, puisqu'il n'existait pas de juridiction administrative à l'époque de l'adoption de la loi. Force est au surplus de constater que sur ce point, la loi a fait l'objet d'un oubli tant lors de l'adoption de la LPJA en 1979 que lors de la modification partielle de la loi sur les eaux en 1987 (BGC 153 454 ss). Le projet qui vous est soumis propose de transférer la compétence de la cour civile au Tribunal administratif, assurant ainsi une cohérence dans l'accès au juge en matière de droit public cantonal.

### **3.5. Loi sur la Caisse cantonale d'assurance populaire, du 21 avril 1949 (RSN 961.1)**

Cette loi est demeurée inchangée depuis son adoption il y a bientôt 60 ans, sous réserve de deux modifications accessoires en 1984 (RLN X 478) et en 2006 (FO 2006 n° 95). Elle accuse son âge, d'autant qu'elle a aussi été oubliée lors de l'adoption de la LPJA et de la création du Tribunal administratif. A ce jour, elle ne comporte aucune indication quant à la procédure et aux voies de droit, et elle prévoit que le conseil d'administration se prononce "définitivement et souverainement" sur les réclamations des intéressés. La loi fait l'objet d'un projet de révision complète qui ne pourra toutefois pas être soumis à votre Conseil en temps utile pour respecter les délais imposés en matière de garantie d'accès au juge.

Dans le cadre du présent projet, le Conseil d'Etat se limite à vous proposer les seules modifications permettant une mise en conformité avec le droit fédéral, dans l'attente de la révision globale. Il s'agit de prévoir un recours au Tribunal administratif contre les décisions du conseil d'administration.

#### **4. INCIDENCES FINANCIERES**

Le projet de loi qui vous est soumis ne déploie aucun effet financier.

#### **5. INCIDENCES SUR LE PERSONNEL**

Le projet de loi qui vous est soumis ne déploie aucun effet sur le personnel.

#### **6. INCIDENCES SUR LES COMMUNES**

Le projet de loi qui vous est soumis ne déploie aucun effet sur les communes.

#### **7. VOTE DU GRAND CONSEIL**

Le projet de loi qui vous est soumis n'entraîne pas de dépenses nouvelles, de sorte que son adoption est soumise à la majorité simple des votants (art. 110, al. 3, de la loi d'organisation du Grand Conseil – OGC – du 22 mars 1993).

#### **8. RAPPORT AVEC LA NOUVELLE ORGANISATION JUDICIAIRE**

Nous rappelons que les propositions qui font l'objet du présent rapport se limitent à adapter la législation neuchâteloise aux nouvelles exigences fédérales en matière de garantie de l'accès au juge (art. 29a et 191b Cst. féd.), dans les délais fixés à cet effet.

Les exigences de la LTF en matière pénale et civile, ainsi que les conséquences des nouveaux codes de procédure pénale et civile, seront prises en considération dans le cadre de la nouvelle organisation judiciaire qui sera bientôt soumise à votre Conseil.

#### **9. CONCLUSION**

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat vous prie de prendre le présent rapport en considération et d'adopter le projet de loi qui vous est soumis.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 24 septembre 2008

Au nom du Conseil d'Etat:

*Le président,*  
R. DEBÉLY

*Le chancelier,*  
J.-M. REBER

---

**Loi**  
**portant adaptation de la législation cantonale à la loi sur le**  
**Tribunal fédéral en matière de droit public**  
**(garantie de l'accès au juge en droit public)**

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*  
vu la loi sur le Tribunal fédéral (LTF), du 17 juin 2005  
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 24 septembre 2008,  
*décède:*

**Article premier** La loi sur le droit de cité neuchâtelois, du 7 novembre 1955, est modifiée comme suit:

*L'expression "Conseil d'Etat" est remplacée par le terme "département" dans les dispositions suivantes: art. 13, al. 2; art. 36, note marginale, al. 1; art. 37, al. 1; art. 38; art. 39, al. 1*

*Art. 64a (nouveau)*

V. Recours contre  
les décisions du  
Conseil d'Etat

Les décisions prises par le Conseil d'Etat en application de la présente loi peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif, conformément à la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979.

**Art. 2** La loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, est modifiée comme suit:

*Art. 28, al. 2; al. 3, let. d (nouvelle)*

<sup>2</sup>Toutefois, le recours au Tribunal administratif est recevable contre les décisions du Conseil d'Etat concernant la retraite anticipée décidée par l'autorité de nomination, la fin des rapports de service suite à une suppression de poste, le renvoi pour justes motifs ou pour raisons graves, le blâme, le déplacement dans un autre poste ou une autre fonction et la suspension provisoire.

<sup>3</sup>Il en est de même des décisions du Conseil d'Etat:

d) en matière de droit de cité neuchâtelois au sens de l'article 64a de la loi sur le droit de cité neuchâtelois, du 7 novembre 1955.

*Art. 31, let. d*

d) abrogée

**Art. 3** La loi sur le statut de la fonction publique (LSt), du 28 juin 1995, est modifiée comme suit:

*Art. 44, al. 1; al. 1<sup>bis</sup> (nouveau)*

<sup>1</sup>La décision par laquelle l'autorité de nomination supprime un poste n'est pas susceptible de recours.

<sup>1bis</sup>*Alinéa 1 actuel*

*Art. 82, al. 2 et 3*

<sup>2</sup>Les recours contre les décisions concernant la marche du service rendues au sens de l'article 80 n'ont pas d'effet suspensif.

<sup>3</sup>Les décisions du Conseil d'Etat relatives à la retraite anticipée (art. 41), à la fin des rapports de service suite à une suppression de poste (art. 44), au renvoi pour justes motifs ou raisons graves (art. 45), au blâme et au déplacement dans un autre poste ou une autre fonction (art. 48) et à la suspension provisoire (art. 51) peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif.

**Art. 4** La loi sur les eaux, du 24 mars 1953, est modifiée comme suit:

*Art. 82, al. 1*

<sup>1</sup>Les contestations indiquées sous les lettres a, b et c de l'article précédent sont des affaires à régler par l'action de droit administratif devant le Tribunal administratif, conformément à la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979.

*Disposition transitoire à la modification du ...*

Les contestations pendantes au moment de l'entrée en vigueur de la présente modification continuent d'être traitées par l'autorité saisie.

**Art. 5** La loi sur la Caisse cantonale d'assurance populaire, du 21 avril 1949, est modifiée comme suit:

*Art. 24, al. 1 et 2; al. 3 (nouveau)*

<sup>1</sup>Le conseil d'administration est compétent pour statuer sur toutes les réclamations soulevées par les preneurs d'assurance, assurés ou ayants droit.

<sup>2</sup>Les décisions sur réclamation peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif, conformément à la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979.

<sup>3</sup>Toutefois, le Tribunal administratif connaît en instance unique des contestations relevant de la prévoyance professionnelle et qui opposent la caisse cantonale, employeurs et ayants droit. Les dispositions de la LPJA relatives à l'action de droit administratif sont applicables.

**Art. 6** La présente loi est soumise au référendum facultatif.

**Art. 7** <sup>1</sup>La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

<sup>2</sup>Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

*Le président,*

*Les secrétaires,*