



**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil  
à l'appui  
d'un projet de loi portant modification de la loi sur la  
procédure et la juridiction administratives (LPJA) et du  
décret fixant le tarif des frais, des émoluments de  
chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et  
administrative (TFrais)**

(Du 27 novembre 2019)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

## **RÉSUMÉ**

*Dans un arrêt récent, le Tribunal fédéral a considéré que la législation neuchâteloise ne permettait pas au Tribunal cantonal de percevoir des frais en matière d'action de droit administratif. Avec cet arrêt, le Tribunal fédéral considère qu'il y a une lacune à combler par le législateur et met un terme à une longue pratique cantonale. Les modifications proposées ont pour but de créer les bases légales nécessaires.*

## **1. LES MÉCANISMES DE LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE NEUCHÂTELOISE**

La procédure administrative neuchâteloise est régie par la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979. Elle s'articule autour de deux voies différentes. La première et principale est celle du recours : l'administré conteste la décision d'une autorité devant l'autorité supérieure, qui contrôle l'application du droit. La seconde voie est subsidiaire. Il s'agit de l'action de droit administratif, dans laquelle le Tribunal cantonal est appelé à statuer sur un litige de droit public qui oppose deux ou plusieurs parties (par exemple, un litige entre concessionnaires ou entre concédant et concessionnaire) placées dans un rapport d'égalité. Dans ce cas, le Tribunal cantonal agit en tant que juge de première instance et non de contrôle.

## **2. LES FRAIS DE JUSTICE, UNE CONTRIBUTION CAUSALE**

Saisir la justice est un droit fondamental, qui a un coût. Cela revient, en terme fiscal, à exiger de l'État qu'il fournisse une prestation exclusivement en faveur d'un particulier ou de quelques particuliers. C'est la raison pour laquelle des frais de justice sont en principe

exigés. En général, la partie qui saisit la justice avance les frais qui sont, à l'issue de l'affaire, mis à charge de celle qui n'obtient pas gain de cause. C'est une contribution causale, dont le principe de la perception doit être prévu dans une loi au sens formel du terme. Le non-versement de l'avance de frais a une conséquence importante : l'autorité classe l'affaire sans la traiter.

### **3. L'AVANCE DE FRAIS EN PROCÉDURE ADMINISTRATIVE ET LA PRATIQUE CANTONALE**

En matière de recours administratif, les autorités perçoivent des frais sur la base des articles 47 et 48 LPJA. En application de ces dispositions, le Tribunal cantonal en percevait aussi pour les actions de droit administratif. Cette pratique n'avait jusqu'à présent pas suscité la critique.

### **4. CONSÉQUENCES DE L'ARRÊT DU TRIBUNAL FÉDÉRAL**

Dans un arrêt du 27 mai 2019 (2C\_1043/2018), le Tribunal fédéral a considéré que la base légale nécessaire à percevoir des frais dans les procédures de recours était suffisante. En revanche, il a considéré qu'elle n'existait pas en matière d'action de droit administratif et que la pratique actuelle (ci-dessus ch. 3) était dénuée de base légale.

Par conséquent, le Tribunal cantonal n'est plus habilité à percevoir des frais en matière d'action de droit administratif. Le Tribunal fédéral a reconnu qu'il y avait là une lacune proprement dite, que seul le législateur est à même de combler.

Afin de permettre au Tribunal cantonal de maintenir sa pratique, il est nécessaire de modifier la LPJA pour inscrire le principe de la perception des frais et de leur avance et de préciser que le décret fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative (TFrais), du 6 novembre 2012, s'applique également aux actions de droit administratif.

Le projet proposé précise dans la LPJA que les articles 47 et 48 applicables actuellement uniquement aux recours de droit administratifs s'appliquent aussi à l'action de droit administratif. Il convient toutefois de prévoir une réserve à ce renvoi pur et simple pour tenir compte des spécificités de cette voie de droit. Les articles 47 et 48 LPJA disposent en effet qu'en matière de recours, les frais de procédure ne peuvent pas être mis à la charge de collectivités publiques et celles-ci ne perçoivent pas de dépens lorsqu'elles obtiennent gain de cause. Cette disposition ne se justifie pas dans le cadre de l'action de droit administratif qui oppose deux parties sur un pied d'égalité et non dans un rapport de subordination vis-à-vis de l'autorité comme c'est le cas dans une procédure de recours.

### **5. COMMENTAIRES PAR ARTICLE**

#### **Article 60, alinéa 2 LPJA**

Ce nouvel alinéa indique expressément que le système des frais, y compris leur avance, et des dépens de la procédure de recours des articles 47 et 48 LPJA s'applique aussi à l'action de droit administratif, sous réserve de l'alinéa 3.

Désormais, la perception d'une avance de frais est possible et prévue par la loi. Si elle n'est pas versée, l'autorité n'est pas obligée de traiter le fond de l'affaire (article 47, alinéa 5 LPJA).

### **Article 60, alinéa 3 LPJA**

Celui qui n'obtient pas gain de cause assume les frais de procédure, qu'il soit administré, autorité ou toute autre entité de droit public, et doit verser à l'autre partie, quelle qu'elle soit, une indemnité de dépens, pour autant qu'elle soit représentée par un mandataire.

### **Disposition transitoire**

Dans un souci de clarté, une disposition transitoire indique que les modifications apportées à l'article 60 LPJA s'appliquent, dès leur entrée en vigueur, aux causes pendantes. Cette disposition correspond au principe général qui veut que les modifications de droit procédural s'appliquent aux étapes postérieures des procédures pendantes à l'entrée en vigueur du nouveau droit.

### **Article premier TFrais**

Cette disposition existante consacrée au champ d'application ne vise, en matière administrative, que la procédure de recours, alors même que l'article 48 TFrais vise expressément aussi l'action de droit administratif. C'est l'occasion ici de modifier l'article premier, afin d'éviter les confusions et d'indiquer sans ambiguïté que ce décret s'applique aussi à l'action de droit administratif. Il ne s'agit pas d'une conséquence de l'arrêt du Tribunal fédéral, mais bien d'une volonté opportune de clarification.

## **6. INCIDENCES POUR LES COMMUNES**

Cf. chiffre 5 ci-dessus, article 60, alinéa 3.

## **7. INCIDENCES FINANCIÈRES**

Le présent projet permet au Tribunal cantonal de maintenir la pratique adoptée en matière de perception des frais dans l'action de droit administratif. Il placera en revanche désormais les collectivités publiques et les tiers sur un plan d'égalité en matière de frais et dépens.

## **8. INCIDENCES SUR LE PERSONNEL**

*Néant*

## **9. RÉFORME DE L'ÉTAT**

*Néant*

## **10. CONSULTATION**

La Cour de droit public du Tribunal cantonal et la Commission administrative des autorités judiciaires ont été consultées. Elles ont préavisé positivement le projet, sous réserve de quelques propositions auxquelles le présent rapport donne suite. En marge de la préconsultation, la Cour de droit public a émis un vœu de refonte générale de la LPJA, qui a 40 ans cette année et qui n'a pas été adaptée aux évolutions juridiques des vingt dernières années. Cette révision, qui nécessitera de nombreuses ressources, fera l'objet d'une phase ultérieure. L'ordre des avocats et les juristes progressistes neuchâtelois ont également été consultés sur la base d'une première ébauche prévoyant notamment le plafonnement des dépens. Cette mesure, vivement critiquée, a été abandonnée dans le présent projet. Pour le surplus, leur préavis était plutôt défavorable, au motif que les modifications proposées servent uniquement les intérêts financiers de l'État. Or, le présent projet vise avant tout à concrétiser dans la LPJA une longue pratique de la Cour de droit public, et les autres modifications apportées par la révision placent les entités publiques à égalité avec les autres parties en ce qui concerne les frais et dépens. Par ailleurs, il n'y a pas de raison de traiter de manière différente l'action de droit administratif des autres domaines judiciaires pour lesquels des émoluments et des frais sont perçus en application des principes de couverture des coûts et d'équivalence.

## **11. VOTE DU GRAND CONSEIL**

Le projet de loi présenté n'entre pas dans les catégories qui justifieraient un vote à la majorité de trois cinquièmes prévues aux articles 57 Cst. NE et 36 LFinE ; le vote se fait par conséquent à la majorité simple des votants (art. 309 OGC).

## **12. CONCLUSION**

Le Conseil d'État 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 27 novembre 2019

Au nom du Conseil d'État :

*Le président,*  
A. RIBAUX

*La chancelière,*  
S. DESPLAND

---

# Loi portant modification de la loi sur la procédure et la juridiction administratives et du décret fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*  
sur la proposition du Conseil d'État, du 27 novembre 2019,  
*décrète :*

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

*Art. 60, al. 2 (nouvelle teneur)*

<sup>2</sup>Pour le surplus, les articles 47, 48, 51 à 56 sont applicables, sous réserve de l'alinéa 3.

*Art. 60 al. 3 (nouveau)*

<sup>3</sup>Les frais et dépens sont mis à la charge de la partie qui succombe.

*Dispositions transitoires à la modification du [date d'adoption du Grand Conseil]*

L'article 60, alinéa 2 et alinéa 3 LPJA s'applique aux procédures pendantes à son entrée en vigueur.

**Art. 2** Le décret fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative (TFrais), du 6 novembre 2012, est modifié comme suit :

*Article premier (nouvelle teneur)*

Les frais, les émoluments de chancellerie et les dépens en matière civile, pénale ainsi qu'en matière administrative de recours et d'action de droit administratif, sont fixés conformément au présent décret.

**Art. 3** La présente loi est soumise au référendum facultatif.

**Art. 4** <sup>1</sup>Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.

<sup>2</sup>Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

*Le président,*

*La secrétaire générale,*