



**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de réponse à la motion 18.126 « TFrais : Bilan »,
du 22 mars 2018**

(Du 1^{er} avril 2020)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Lors de sa session du 24 avril 2018, le Grand Conseil a accepté la motion déposée par sa commission législative demandant au Conseil d'État d'étudier dans un délai de 24 mois l'impact du décret fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative (TFrais) aussi bien sur le montant global encaissé que du point de vue de l'accès à la justice.

Pour répondre, le Conseil d'État s'est associé aux autorités judiciaires pour examiner les statistiques des émoluments encaissés, du nombre d'affaires introduites et traitées par les tribunaux de l'entrée en vigueur de la révision du TFrais le 15 juin 2018, au 31 décembre 2019.

1. INTRODUCTION

Le présent rapport a pour objectif de répondre à la motion 18.126 déposée le 22 mars 2018 par la commission législative et qui a la teneur suivante :

« La commission législative a eu à traiter de l'augmentation des frais et émoluments en matière civile, pénale et administrative. Lors des séances de travail, ses commissaires ont souligné à de réitérées reprises la difficulté de connaître les effets véritables des augmentations prévues par le nouveau décret (nouvelle loi). En effet, auparavant, des fourchettes mentionnant un minimum et un maximum étaient citées, mais la commission n'a pas pu obtenir le détail de l'application des montants contenus dans les fourchettes, étant donné que chaque Tribunal, voire chaque juge, appliquait de manière différenciée le décret, en fonction de sa sensibilité et éventuellement en fonction de règles internes spécifiques non connues des commissaires.

L'idée sous-jacente à la modification du décret était d'augmenter les tarifs de 25%. Cela a donc été fait ainsi, en moyenne. Le nouveau décret (nouvelle loi) fixe cependant à présent des montants plus précis, échelonnés selon le revenu ou le montant du litige. Il est donc impossible de comparer réellement le contenu de l'ancien et du nouveau décret.

Il semble indispensable que notre Autorité soit rapidement informée des effets produits par le nouveau texte, afin de déterminer si le but visé a été atteint, mais également de pouvoir analyser si un effet négatif sur l'accès à la justice peut être constaté. Il est important que l'augmentation des tarifs ne soit pas prohibitive et que les citoyennes et les citoyens continuent à solliciter la justice en cas de besoin.

Nous demandons donc que soient pris des renseignements au cours des prochains mois auprès des Tribunaux, mais également de l'Ordre des avocats neuchâtelois, et qu'un rapport soit établi à l'attention du Grand Conseil dans les 24 mois après l'adoption du nouveau décret (de la nouvelle loi) ».

2. RÉVISION DU TFRAIS DE 2018

En préambule, il convient de rappeler que la révision du TFrais (rapport 17.026 du Conseil d'État au Grand Conseil du 20 septembre 2017) faisait suite à l'adoption par le Grand Conseil d'un amendement au budget 2017, demandant que les émoluments et frais de justice soient augmentés de 25%.

Les modifications ont porté principalement sur les différents paliers de frais applicables en fonction des procédures, de manière à entériner dans le décret la volonté du Grand Conseil. Une application stricte, générale et uniforme de l'augmentation souhaitée a en effet d'emblée paru inopportune.

Cette révision, adoptée lors de la session du 24 avril 2018, est entrée en vigueur le 15 juin 2018.

3. CONSÉQUENCES

3.1. Méthode

Afin d'apporter une réponse à la motion 18.026, le Conseil d'État s'est associé aux autorités judiciaires afin de déterminer une méthode de récolte des statistiques. Il a été convenu de poser une veille sur les émoluments encaissés en première et seconde instances sur les années 2016, 2017 et 2019. L'an 2018 a été volontairement écarté, étant à cheval sur deux régimes.

Il a été décidé de porter une attention aux procédures de conciliation, matrimoniales et ordinaires (valeur litigieuse supérieure à 30'000 francs). La filière pénale a été délibérément exclue de l'analyse, puisque l'émolument n'est pas encaissé par l'autorité de jugement et par définition ces affaires ne font pas l'objet d'avances de frais, du moins en première instance.

Dans un premier temps, les montants encaissés ont été comparés au nombre d'affaires traitées, afin de déterminer un coût moyen par dossier.

Puis, afin de pouvoir examiner si la hausse des émoluments a constitué un barrage objectif limitant l'accès à la justice, le nombre d'affaires enregistrées sur les années concernées a fait l'objet d'une comparaison.

Finalement, les chiffres de l'assistance judiciaire ont aussi fait l'objet d'un examen attentif afin de déterminer l'impact concret de la révision sur les coûts de celle-ci.

3.2. Émoluments

3.2.1. Tribunal cantonal

Globalement, il ressort de statistiques obtenues les données suivantes :

- En 2016, 698 cas ont été liquidés et 358'100 francs d'émoluments encaissés ;
- En 2017, 769 cas ont été liquidés et 426'100 francs d'émoluments encaissés ;
- En 2019, 717 cas ont été liquidés et 458'500 francs d'émoluments encaissés.

Ainsi, le coût global moyen par affaire a passé de 513 francs en 2016 et 554 francs en 2017, à 639 francs en 2019, ce qui est très légèrement en dessous des 25% visés par la révision (si on se réfère à l'écart entre 2016 et 2019). Toutefois, ces chiffres dépendent aussi fortement de la valeur litigieuse de chaque cas, en particulier pour les affaires traitées par la cour d'appel civile et la cour civile.

Si on procède à une analyse plus fine par type d'affaires, on obtient les résultats suivants :

- Cour d'appel civile, l'émolument moyen a passé de 1'205 francs en 2016 et 1'638 francs en 2017, à 1'744 francs en 2019 ;
- Cour de droit public, l'émolument moyen a passé de 252 francs en 2016 et 340 francs en 2017, à 316 francs en 2019 ;
- Autorité de recours civile, l'émolument moyen a passé de 356 francs en 2016 et 349 francs en 2017, à 453 francs en 2019.

3.2.2. Tribunaux régionaux

Globalement, il ressort des statistiques obtenues, les données suivantes :

- En 2016, 1'389 dossiers ont été liquidés et 1'024'300 francs d'émoluments encaissés ;
- En 2017, 1'179 dossiers ont été liquidés et 949'600 francs d'émoluments encaissés ;
- En 2019, 1'215 dossiers ont été liquidés et 1'161'000 francs d'émoluments encaissés.

Ainsi, le coût global moyen par affaire a passé de 737 francs en 2016 et 805 francs en 2017, à 955 francs en 2019, ce qui est en dessus des 25% visés par la révision (si on se réfère à l'écart entre 2016 et 2019).

Si on procède à une analyse plus fine par type d'affaires, on obtient les résultats suivants :

- Conciliation civile ordinaire, l'émolument moyen a passé de 422 francs en 2016 et 433 francs en 2017, à 667 francs en 2019. Là aussi l'émolument dépend principalement de la valeur litigieuse ;
- Matrimonial, l'émolument moyen a passé de 758 francs en 2016 et 717 francs en 2017, à 995 francs en 2019. L'émolument dépend ici du revenu et de la fortune des conjoints ;
- Procédure ordinaire civile (valeur litigieuse supérieure à 30'000 francs), l'émolument moyen a passé de 3'417 francs en 2016 et 4'203 francs en 2017, à 4'506 francs en 2019. L'émolument dépend de la valeur litigieuse.

3.2.3. Conclusion

Les chiffres ci-dessus démontrent que les émoluments ont augmenté de manière significative depuis 2016. Il peut être noté que les autorités judiciaires avaient, avant même la révision de 2018, été rendues attentives à l'opportunité d'une adaptation des émoluments dans le cadre de la marge d'appréciation laissée par le TFrais dans sa version de l'époque en lien avec l'amendement au budget voulu par le Grand Conseil. C'est ce qui explique sans doute que l'augmentation des émoluments s'est amorcée en 2017 déjà.

3.3. Volume des affaires

3.3.1. Tribunal cantonal

Dans les domaines observés, les dossiers entrants ont varié comme suit :

Année	Cour d'appel civile	Cour civile	Autorité de recours civile	Cour de droit public
2016	119	5	112	422
2017	104	19	101	370
2019	119	5	129	405

3.3.2. Tribunaux régionaux

Dans les domaines observés, les dossiers entrants ont varié comme suit :

Année	Conciliation civile ordinaire	Procédures ordinaires	Actions en divorce	Procédures simplifiées
2016	370	88	566	177
2017	359	78	485	190
2019	344	85	538	203

3.3.3. Conclusion

Les chiffres ci-dessus démontrent clairement que la hausse des émoluments n'a pas induit de baisse du nombre de dossiers enregistrés par les tribunaux.

Certains secteurs pourtant touchés directement par la hausse subissent même une augmentation d'activité.

3.4. Effet sur l'assistance judiciaire

S'agissant de l'assistance judiciaire, on doit constater ce qui suit :

- En 2016, 1'196 dossiers enregistrés dont 870 civils et 44 administratifs, 3'598'874 francs d'honoraires d'avocat-e-s payés et 1'942'022 francs de frais de justice ;
- En 2017, 1'382 dossiers enregistrés dont 940 civils et 42 administratifs, 3'946'665 francs d'honoraires d'avocat-e-s payés et 1'900'932 francs de frais de justice ;
- En 2019, 1'272 dossiers enregistrés dont 820 civils et 46 administratifs pour 3'872'609 francs d'honoraires d'avocat-e-s payés et 1'921'703 francs de frais de justice.

Ces chiffres démontrent que la hausse des tarifs n'a induit une hausse ni du nombre de dossiers d'assistance judiciaire, ni du montant pris en charge pour les frais de justice.

4. CONSULTATION

L'Ordre des avocats et les Juristes progressistes neuchâtelois ont été consultés. Il ressort de cette consultation en substance les éléments suivants :

- Selon l'Ordre des avocats, certains membres ont constaté que des justiciables renonçaient en raison de l'avance de frais demandée, notamment en ce qui concerne les procédures de divorce. Pour les autres procédures civiles, il arrive fréquemment que le demandeur renonce après la procédure de conciliation, au vu de son incapacité à avancer les frais judiciaires. De manière générale, il doute que l'augmentation des tarifs représente un gain net pour les finances de l'État, les montants supplémentaires versés par l'assistance judiciaire compensant largement l'augmentation des frais. Dans une étude fédérale, le Canton de Neuchâtel était classé parmi ceux dans lesquels les frais judiciaires sont élevés, alors que ce n'est le cas ni du pouvoir d'achat, ni des salaires ;
- Pour les Juristes progressistes neuchâtelois, dans certains domaines comme le droit matrimonial, les justiciables n'ont pas d'autre choix que de recourir à la justice, et les avocat-e-s ne tiennent pas de registres des raisons pour lesquelles les procédures sont abandonnées. À Zurich, des études avaient conduit à démontrer que l'abandon de la gratuité avait induit une baisse du nombre de conciliations de 19%. L'avant-projet de révision du code de procédure civile prévoit de limiter l'avance de frais à la moitié des frais judiciaires présumés afin de lutter contre la problématique du « paywall » barrant l'accès à la justice. Finalement, dire que l'augmentation du coût d'une prestation la rend moins accessible au plus grand nombre est un truisme qui n'a pas besoin d'être développé plus avant.

Les craintes, certainement légitimes mais exprimées de manière non quantifiée par les organisations professionnelles, ne sont pas confirmées par les données statistiques du présent rapport.

5. CONCLUSION

En conclusion, on doit retenir, sur la base des premières statistiques obtenues, que si les émoluments ont augmenté globalement de manière significative dans le sens et la proportion souhaitée par le Parlement, le nombre d'affaires traitées par les tribunaux n'a pas diminué pour autant, alors que le nombre de bénéficiaires de l'assistance judiciaire est en baisse.

Sur la base de ce constat, le Conseil d'État et les autorités judiciaires considèrent que l'augmentation des frais judiciaires, plutôt modeste au cas par cas, n'a pas retenu les justiciables neuchâtelois de faire appel à la justice. On rappellera d'ailleurs à cet égard qu'au moment d'évaluer les coûts d'une procédure, les honoraires d'avocat-e-s en constituent la part prépondérante et donc la plus dissuasive.

Le Conseil d'État propose au Grand Conseil de prendre acte du présent rapport et de classer la motion de la commission législative « TFrais : Bilan », du 22 mars 2018.

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

Neuchâtel, le 1^{er} avril 2020

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
A. RIBAUD

La chancelière,
S. DESPLAND