

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

(Du 2 décembre 2024)

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE**Projet de loi sur la procédure administrative (LPA)**

La commission législative,

composée de M^{mes} et MM. Manon Freitag, présidente, Cloé Dutoit, vice-présidente, Daniel Berger, Sarah Blum, Hugo Clémence, Damien Humbert-Droz, Sophie Rohrer, Béatrice Haeny, Céline Barrelet, Corine Bolay Mercier, Fabio Bongiovanni, Romain Dubois et Céline Dupraz,

soutenue dans ses travaux par M^{me} Sandrine Wavre, assistante parlementaire,

fait les propositions suivantes au Grand Conseil :

Commentaire de la commission

La commission législative s'est réunie le 28 janvier et le 21 février 2025 pour débattre du [rapport du Conseil d'État 24.048](#) en présence du chef du Département de l'économie, de la sécurité et de la culture (DESC) et de la cheffe du service juridique (SJEN).

La loi actuelle sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), adoptée en 1979, est désormais obsolète en raison de son âge et des évolutions juridiques et numériques. Le Conseil d'État souhaite la moderniser afin de l'adapter à la jurisprudence développée au cours des quarante dernières années, et de prendre le virage numérique vers lequel s'achemine la justice. En effet, si le projet « Justitia 4 » ne s'appliquera pas directement à la procédure administrative, les cantons sont libres de le prévoir.

Le Conseil d'État souhaite ainsi que les autorités administratives puissent bénéficier des modifications qui interviendront au niveau cantonal, étant précisé que les communes seront encouragées à entreprendre ces changements, mais n'y seront pas obligées.

La commission est favorable au fait de permettre aux autorités administratives de gérer les dossiers de manière numérique. Il s'avère également opportun de régler la communication électronique entre les différentes parties.

Finalement, il s'agit d'apporter des améliorations à certains points de la loi qui la rendent parfois incertaine ou insuffisante pour répondre aux défis actuels. Le projet de loi sur la procédure administrative (LPA) vise par conséquent à mettre à jour et à moderniser la LPJA pour répondre aux nouveaux enjeux du droit administratif.

Dans son ensemble, la commission a salué l'important travail effectué pour réviser cette loi, tout en se montrant critique sur un certain nombre de points :

*Suppression du monopole des avocat-e-s
pour les procédures de recours devant le Tribunal cantonal*

Consultés spécifiquement sur cette question, l'Ordre des avocates et des avocats neuchâtelois (OAN) ainsi que le Jeune barreau neuchâtelois (JBNE) saluent le travail effectué, mais s'opposent fermement à la suppression du monopole des avocat-e-s pour les procédures de recours devant le Tribunal cantonal. Ils soulignent en particulier que la procédure administrative se complexifie. Or, même si les mandataires spécialisés maîtrisent le droit de fond, ils risquent de commettre des erreurs formelles ayant des conséquences importantes pour les administré-e-s. De plus, ils et elles rappellent que les

avocat-e-s sont soumis-e-s à des règles déontologiques et professionnelles (garantissant leur indépendance), ainsi qu'à l'obligation de souscrire une assurance responsabilité civile professionnelle, qui protège ainsi leurs client-e-s. L'OAN craint également que la suppression du monopole n'entraîne une surcharge de travail pour la Cour de droit public qui devra instruire le dossier, rechercher le droit applicable, trier les arguments et déterminer la volonté des recourant-e-s, entre autres tâches.

Le Conseil d'État reconnaît le travail des avocat-e-s et est conscient des garanties qu'ils et elles apportent à leurs client-e-s ainsi qu'au bon déroulement des procédures. Il estime que ces avantages continueront à inciter de nombreuses parties recourantes à faire appel à un-e avocat-e, même en l'absence de monopole. Le Conseil d'État juge néanmoins que, compte tenu de l'établissement des faits d'office, de la maxime inquisitoire (art. 40 projet LPA) et du pouvoir d'examen complet de l'autorité de recours (art. 116 projet LPA), il est justifié d'adopter des règles de représentation plus souples en cas de procédures administratives qu'en cas de procédures civiles et pénales. Il considère aussi que, dans certains domaines spécifiques, la représentation par des mandataires professionnels spécialisés (associations, syndicats, fiduciaires, etc.) peut également se révéler très efficace. D'ailleurs, tous les cantons romands reconnaissent la possibilité pour des mandataires qualifiés professionnellement de représenter devant les autorités judiciaires pour certains domaines ou en totalité.

La suppression du monopole des avocat-e-s pour les procédures de recours devant le Tribunal cantonal a suscité un débat au sein de la commission. En effet, certain-e-s commissaires ont relevé que la profession d'avocat-e est réglementée par la loi, au contraire de certain-e-s professionnel-le-s qui pourront intervenir à l'avenir. Les justiciables pourraient ainsi pâtir d'un manque de qualité et de professionnalisme dans le cadre de leur représentation.

Le fait que Neuchâtel soit un des derniers cantons à prévoir un tel monopole et, par ailleurs, que celui-ci ne s'applique que devant le Tribunal cantonal a finalement convaincu les commissaires de la pertinence de sa suppression.

Renoncement à la création d'un bureau de médiation

La décision du Conseil d'État de ne finalement pas créer de bureau de médiation a fait l'objet de critiques au sein de la commission.

Les groupes VertPOP et socialiste ont rappelé leur volonté d'introduire une médiation administrative sous la forme d'un bureau offrant un service particulier aux administré-e-s. Ce sujet avait notamment fait l'objet de discussions dans le cadre du rapport [22.024](#) sur les violences policières. Ils soulignent que les cantons de Vaud et de Genève disposent de bureaux de médiation administrative. Le canton de Fribourg a engagé un médiateur cantonal, et le Valais, deux. Le canton de Neuchâtel est ainsi un des derniers cantons romands à ne pas avoir institué un tel service pourtant destiné à améliorer les relations entre la population et l'administration.

Enfin, bien que les articles 63 et 64 du projet LPA prévoient la négociation et la conciliation, certain-e-s député-e-s craignent que les différents cas ne puissent être gérés sans recours à du personnel neutre. Ces craintes ne sont pas partagées par l'ensemble de la commission étant donné que la conciliation est déjà pratiquée au sein du service juridique de l'État de Neuchâtel, qui adopte, de manière adéquate, la posture la plus neutre possible.

Le Conseil d'État estime que la mise en place d'un bureau de la médiation ne doit pas s'inscrire dans la LPA, mais devrait, le cas échéant, être intégrée dans une législation spécifique. En effet, de nombreuses situations pouvant bénéficier d'une médiation ne sont pas couvertes par la LPA.

Les groupes VertPOP et socialiste renoncent à déposer un amendement aux articles 63 et 64 du projet LPA, dans la mesure où la création d'un bureau de médiation devrait faire l'objet d'une loi spécifique, mais annoncent leur intention de déposer un projet de loi sur cette thématique.

Enfin, un commissaire relève que l'assistance judiciaire en matière administrative comporte à son sens une lacune au début d'une procédure en présence d'un délai de recours, en particulier lorsque la décision résulte de l'initiative d'une autorité (par exemple, retrait d'une autorisation). Dans ces cas-là, une personne dénuée de ressources se trouve face à un court délai de recours et n'obtiendra souvent pas l'assistance judiciaire avant la fin de ce délai, malgré l'article 12, alinéas 3 et 4, de la LAJ. Cela signifie concrètement que cette personne devra soit renoncer à son recours, soit trouver un-e avocat-e qui soit prêt-e à déposer un recours sans garantie d'être payé-e. Cette problématique constitue une entrave au droit à l'assistance judiciaire. Le commissaire en question a d'abord déposé un projet d'amendement, avant de le retirer face à la complexité de la question et à la volonté de ne pas ralentir les travaux sur la LPA. Une motion sera en revanche probablement déposée à ce sujet au cours du traitement du rapport en plénum.

Entrée en matière (art. 171 OGC)

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Vote final

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il est présenté par le Conseil d'État.

Postulat dont le Conseil d'État propose le classement

Pour rappel, le postulat [23.186](#) avait été déposé dans le cadre du traitement du projet de loi sur la médiation civile et pénale. Le choix avait alors été fait de ne pas intégrer la médiation administrative dans le projet de loi sur la médiation civile et pénale, puisqu'elle répond à d'autres critères. Il aurait par ailleurs fallu modifier la LPJA, dont le travail de révision était déjà en cours au sein des services.

Ainsi, le Conseil d'État était chargé d'étudier les différentes options qui s'offraient à lui entre la création d'un organe spécifiquement dédié à la médiation administrative, la possibilité d'entrer dans un processus de médiation à la demande d'un-e administré-e et la proposition de l'autorité concernée de solliciter un-e médiateur-trice indépendant-e de l'État.

Dans le cadre du présent projet de loi, le Conseil d'État a privilégié la seconde option, soit la plus simple, considérant que les autres options représentaient des investissements trop importants.

Dans la mesure où le Conseil d'État a fait un choix – critiqué –, mais a tout de même intégré la médiation administrative à la LPA, à l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le classement du postulat de la commission législative [23.186](#), du 23 mars 2023, « La médiation administrative ».

Préavis sur le traitement du projet (art. 272ss OGC)

Sans opposition, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

Le 4 mars 2025, la commission a adopté le présent rapport par voie électronique.

Neuchâtel, le 4 mars 2025

Au nom de la commission législative :

La présidente,
M. FREITAG

La rapporteure,
C. DUTOIT