Motion Jean-Jacques Collaud/Jacques Bourgeois **N° 097.05**
Modification du code de procédure
et de juridiction administrative (CPJA)

Résumé de la motion

Par motion déposée le 16 mars 2005 et développée le même jour (*BGC* p 328), les députés Jean-Jacques Collaud et Jacques Bourgeois demandent la modification de l'article 128 al. 3 CPJA (avance de frais) et de l'article 100 (compétence du président pour écarter un recours manifestement infondé).

Les motionnaires estiment en effet que les procédures de recours entraînent des frais et des retards dommageables en matière administrative, notamment dans le domaine de l'aménagement du territoire et des constructions. Une partie non négligeable des recours est d'emblée irrecevable, manifestement infondée ou repose sur des questions de principe.

Le fait de prévoir une procédure plus rapide pour ce genre de recours et/ou de demander une avance de frais permettrait, d'une part, d'alléger la charge de travail des autorités de juridiction administrative et, d'autre part, d'éviter des pertes de temps et d'argent pour les particuliers.

Réponse du Conseil d'Etat

1. Modification de l'article 128 al. 3 CPJA

L'article 128 CPJA a la teneur suivante :
« *Hormis le cas visé à l'article 59 al. 3, l'autorité ne peut exiger une avance de frais que si la partie est domiciliée à l'étranger ou n'a pas de résidence fixe.*
Elle impartit à la partie un délai convenable pour déposer l'avance et l'avertit qu'à défaut elle n'entrera pas en matière sur sa requête !
La partie est libérée de l'avance si elle ne dispose pas de ressources suffisantes pour supporter les frais d'une procédure. »

Cette disposition exclut donc, sans équivoque, le recours généralisé de l'avance de frais en matière administrative, le législateur de 1991 n'ayant voulu restreindre ni l'accès aux autorités administratives ni l'accès aux autorités de la juridiction administrative (art. 2 et 3 CPJA).

La question de l'avance de frais en procédure administrative a été évoquée à plusieurs reprises devant la Commission de justice à l'occasion de l'examen des rapports du Tribunal administratif. Comme les motionnaires, le Tribunal administratif considérait que cette mesure était de nature à dissuader le dépôt de recours manifestement irrecevables ou mal fondés et ainsi à alléger la charge de travail du Tribunal : peu convaincue des effets escomptés par l'introduction de l'avance de frais généralisée, la Commission de justice a estimé ne pas devoir donner suite à la proposition du Tribunal administratif.

Cela étant, le Conseil d'Etat partage l'opinion des motionnaires. Il estime en effet que la mesure ne restreint en rien les droits du justiciable qui, en cas d'indigence, peut requérir l'assistance judiciaire et être ainsi libéré de l'avance de frais (art. 8 de la loi sur l'assistance judiciaire). De plus, certaines procédures, procédures de réclamation, de rectification et de dénonciation (art.

134 CPJA) et les procédures en matière d'assurances sociales (art. 136 CPJA), lesquelles concernent souvent des personnes en difficulté financière, ne seraient pas touchées par cette mesure puisque celles-ci sont gratuites.

Enfin, le Conseil d'Etat est aussi d'avis que l'avance de frais doit être limitée aux procédures devant les autorités de la juridiction administrative. C'est au demeurant la solution généralement retenue par les procédures cantonales qui connaissent l'avance de frais. D'une manière générale, en procédure de « décision », il n'y a pas d'obligation de faire l'avance des frais présumés de la procédure (Benoît Bovey, procédure administrative p. 455).

2. Modification de l'article 100 CPJA

Les motionnaires proposent, toujours dans le but d'accélérer les procédures, d'introduire une compétence présidentielle pour statuer sur les recours manifestement infondés.

Le Conseil d'Etat n'est pas favorable à cette proposition. La mesure proposée n'apporterait guère d'amélioration dans le déroulement de la procédure. Actuellement déjà, les recours manifestement mal fondés sont jugés rapidement puisqu'ils font l'objet de décisions sommaires conformément à l'article 99 CPJA. La modification proposée par les motionnaires n'atteindrait donc pas le but souhaité. En revanche, elle affaiblirait sensiblement les droits du justiciable en accordant uniquement au président la compétence d'écarter un recours manifestement mal fondé. On rappellera, pour mémoire, que la solution retenue par l'article 99 CPJA est également celle prévue en procédure civile (art. 300 CPC) et en procédure pénale (art. 216 al 3 CPP). Dans ces deux procédures, le recours manifestement mal fondé est rejeté par l'autorité collégiale, la Cour d'appel.

En conclusion, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil :

a) d'admettre la motion sur le point 1
b) de rejeter la motion sur le point 2

Fribourg, le 30 août 2005