

MESSAGE N° 267 13 juin 2006
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi modifiant
le code de procédure et de juridiction
administrative (avance de frais)

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi modifiant le code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA).

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

Les motionnaires estimaient 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.

Le Conseil d'Etat a répondu à cette motion le 11 octobre 2005 en proposant son acceptation en ce qui concerne le premier point (avance de frais) et son refus s'agissant du second point (compétence du président pour écarter un recours manifestement infondé).

Le 13 décembre 2005, le Grand Conseil a pris en considération le premier point de la motion Collaud/Bourgeois et l'a renvoyée au Conseil d'Etat pour qu'il modifie le code de procédure et de juridiction administrative en conséquence. Il a en revanche refusé de prendre en considération le second point de la motion.

2. La teneur de l'article 128 CPJA (avance de frais) est la suivante:

«¹ 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.

² 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.

³ 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, 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).

Pour donner suite à la motion qui a été acceptée le 13 décembre 2005, il convient donc de modifier l'ar-

ticle 128 CPJA et d'introduire dans cette disposition l'avance de frais obligatoire devant les autorités de la juridiction administrative.

On rappelle que cette obligation de fournir une avance de frais 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 ces procédures sont gratuites de par le droit fédéral (à l'exception des litiges relevant de l'assurance-invalidité dès le 1^{er} juillet 2006).

Cette avance de frais systématique est toutefois limitée aux procédures devant les autorités de la juridiction administrative de l'article 3 al. 1 et 2 let. b et c CPJA, soit devant le Tribunal administratif (autorité ordinaire de la juridiction administrative) et devant les autorités spéciales de la juridiction administrative (les commissions de recours instituées par la loi, la Commission d'expropriation et les tribunaux arbitraux en matière d'assurances sociales). Une avance de frais ne pourra par conséquent pas être requise devant le Conseil d'Etat, les préfets ou les autres autorités administratives lorsqu'elles statuent sur recours.

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 Bovay, procédure administrative p. 455).

La possibilité de demander à la partie, lorsqu'elle est domiciliée à l'étranger ou n'a pas de résidence fixe, de fournir une avance de frais est évidemment maintenue.

3. La modification proposée aura pour principale conséquence un allègement de la charge de travail des autorités de la juridiction administrative. En effet, l'avance de frais obligatoire est de nature dissuader le dépôt de recours manifestement irrecevables ou mal fondés; de plus, dans les cas où l'avance de frais ne sera pas fournie, la cause pourra être d'emblée déclarée irrecevable.

Enfin, ce projet ne modifie pas la répartition des tâches entre l'Etat et les communes, et est conforme au droit fédéral et au droit européen.

Nous vous invitons à adopter ce projet de loi.

BOTSCHAFT Nr. 267 13. Juni 2006
des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung
des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege
(Kostenvorschuss)

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege (VRG).

1. Mit einer am 16. März 2005 eingereichten und am selben Tag begründeten Motion haben die Grossräte Jean-Jacques Collaud und Jacques Bourgeois die Änderung des Artikels 128 (Kostenvorschuss) und des Artikels 100 (Zuständigkeit des Präsidenten für den Nichteintretensentscheid bei einer offensichtlich unzulässigen Beschwerde) des VRG verlangt.

Die Motionäre vertraten in der Tat die Ansicht, dass die Beschwerdeverfahren sich im Verwaltungsbereich, namentlich auf dem Gebiet der Raumplanung und des Bauwesens, negativ auswirkende Kosten und Verspätungen zur Folge haben. Ein nicht unbeachtlicher Teil der Beschwerden ist von vornherein unzulässig, offensichtlich unbegründet oder beruht auf Grundsatzfragen.

Ein schnelleres Verfahren für diese Art von Beschwerden und/oder das Erfordernis eines Kostenvorschusses könnten einerseits die Arbeitslast der Verwaltungsjustizbehörden vermindern und andererseits den Einzelpersonen Zeit- und Geldverluste ersparen.

Der Staatsrat hat am 11. Oktober 2005 auf diese Motion geantwortet und vorgeschlagen, sie anzunehmen, was den ersten Punkt (Kostenvorschuss) anbelangt, und sie im zweiten Punkt (Zuständigkeit des Präsidenten für den Nichteintretensentscheid bei einer offensichtlich unzulässigen Beschwerde) abzulehnen.

Am 13. Dezember 2005 hat der Grosse Rat den ersten Punkt der Motion Collaud/Bourgeois erheblich erklärt und an den Staatsrat zurücküberwiesen, damit er eine entsprechende Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vornehme. Des Weiteren hat er es abgelehnt, den zweiten Punkt erheblich zu erklären.

2. Artikel 128 VRG (Kostenvorschuss) lautet wie folgt:

«¹ Abgesehen von dem in Artikel 59 Abs. 3 genannten Fall kann die Behörde nur von einer Partei mit Wohnsitz im Ausland oder ohne festen Aufenthalt einen Vorschuss an die Verfahrenskosten verlangen.

² Sie setzt der Partei eine angemessene Frist zur Zahlung des Vorschusses unter der Androhung, andernfalls auf ihr Gesuch nicht einzutreten.

³ Die Partei wird von der Vorschusspflicht befreit, wenn sie nicht über genügende Mittel zur Bestreitung der Verfahrenskosten verfügt.»

Diese Bestimmung schliesst somit klar die ordentlichen Beschwerden vom Erfordernis eines Kostenvorschusses aus, wollte der Gesetzgeber von 1991 doch weder den Zugang zu den Verwaltungsbehörden noch jenen zu den Verwaltungsjustizbehörden einschränken (Art. 2 und 3 VRG).

Um der am 13. Dezember 2005 angenommenen Motion Folge zu geben, ist somit der Artikel 128 VRG zu ändern und in dieser Bestimmung die Leistung eines obligatorischen Kostenvorschusses bei Verfahren vor den Verwaltungsjustizbehörden einzuführen.

Es ist daran zu erinnern, dass diese Verpflichtung zur Leistung eines Kostenvorschusses in keiner Weise die Rechte der Rechtsuchenden einschränkt, können diese doch bei Mittellosigkeit die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege verlangen und so von der Verpflichtung zur Leistung eines Kostenvorschusses befreit werden (Art. 8 des Gesetzes über die unentgeltliche Rechtspflege). Zudem sind gewisse Verfahren wie Einsprache-, Berichtigungs- und Aufsichtsbeschwerdeverfahren (Art. 134 VRG) sowie Verfahren im Bereich der Sozialversicherungen (Art. 136 VRG), an denen oftmals Personen in schwierigen finanziellen Verhältnissen beteiligt sind, durch diese Massnahme nicht betroffen, da sie von Bundesrechts wegen unentgeltlich sind (mit Ausnahme der Streitigkeiten im Bereich der Invalidenversicherung ab dem 1. Juli 2006). Die Verpflichtung zur systematischen Kostenvorschussleistung ist jedoch auf Verfahren vor den Verwaltungsjustizbehörden nach Artikel 3 Abs. 1 und 2 Bst. b und c VRG, also vor dem Verwaltungsgericht (ordentliche Verwaltungsjustizbehörde) und vor den besonderen Verwaltungsjustizbehörden (die durch das Gesetz geschaffenen Rekurskommissionen, die Enteignungskommission und die Schiedsgerichte für Sozialversicherungssachen) beschränkt. In Verfahren vor dem Staatsrat, den Oberamtännern oder den anderen Verwaltungsbehörden, die mit einer Beschwerde befasst sind, wird folglich kein Kostenvorschuss verlangt werden können.

Dies ist gegenwärtig in den kantonalen Prozessordnungen, die einen Kostenvorschuss vorsehen, die gängige Lösung. Ganz allgemein besteht in «Entscheid»-Verfahren keine Verpflichtung zur Leistung eines Vorschusses für die zu erwartenden Verfahrenskosten (Benoit Bovay, procédure administrative S. 455).

Auch bleibt es selbstverständlich unbenommen, von einer Partei mit Wohnsitz im Ausland oder ohne festen Aufenthalt einen Kostenvorschuss zu verlangen.

3. Die vorgeschlagene Änderung wird hauptsächlich eine Verminderung der Arbeitslast der Verwaltungsjustizbehörden zur Folge haben. In der Tat ist die Verpflichtung zur Leistung eines Kostenvorschusses ein geeignetes Mittel, um die Einreichung offensichtlich unzulässiger oder unbegründeter Beschwerden zu verhindern; zudem wird in Fällen, in denen der Kostenvorschuss nicht geleistet wird, die Angelegenheit von vornherein als unzulässig erklärt werden können.

Dieser Entwurf zieht keine Änderung der Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden nach sich. Er ist ausserdem mit dem Bundesrecht und dem europäischen Recht vereinbar.

Wir beantragen Ihnen, diesen Gesetzesentwurf anzunehmen.

Loi

du ...

modifiant le code de procédure et de juridiction administrative (avance de frais)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message du Conseil d'Etat du 13 juin 2006;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Art. 1 Modification

Le code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (RSF 150.1) est modifié comme il suit:

Art.128 b) Avance de frais

¹ Hormis le cas visé à l'article 59 al. 3, les autorités administratives ne peuvent exiger une avance de frais que si la partie est domiciliée à l'étranger ou n'a pas de résidence fixe. Il en va de même pour les autorités de la juridiction administrative visées à l'article 3 al. 2 let. a.

² Dans les affaires portées devant le Tribunal administratif, la partie est tenue de fournir une avance de frais fixée par l'autorité en garantie du paiement des frais de procédure présumés. Il en va de même pour les autorités visées à l'article 3 al. 2 let. b et c.

³ L'autorité impartit à la partie un délai convenable pour déposer l'avance et l'avertit que, à ce défaut, sa requête sera déclarée irrecevable.

⁴ La partie est libérée de l'avance si elle ne dispose pas des ressources suffisantes pour supporter les frais d'une procédure.

Art. 2 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Gesetz

vom ...

zur Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (Kostenvorschuss)

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 13. Juni 2006;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1 Änderung

Das Gesetz vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege (SGF 150.1) wird wie folgt geändert:

Art. 128 b) Kostenvorschuss

¹ Abgesehen von dem in Artikel 59 Abs. 3 genannten Fall können die Verwaltungsbehörden nur von einer Partei mit Wohnsitz im Ausland oder ohne festen Wohnsitz einen Vorschuss an die Verfahrenskosten verlangen. Dasselbe gilt auch für die in Artikel 3 Abs. 2 Bst. a bezeichneten Verwaltungsjustizbehörden.

² In Streitigkeiten vor dem Verwaltungsgericht muss die Partei einen von der Behörde festgesetzten Kostenvorschuss als Sicherheit für die Bezahlung der voraussichtlichen Verfahrenskosten leisten. Dies gilt auch für die in Artikel 3 Abs. 2 Bst. b und c bezeichneten Behörden.

³ Die Behörde setzt der Partei eine angemessene Frist zur Zahlung des Vorschusses unter der Androhung, andernfalls ihr Gesuch für unzulässig zu erklären.

⁴ Die Partei wird von der Vorschusspflicht befreit, wenn sie nicht über genügende Mittel zur Bestreitung der Verfahrenskosten verfügt.

Art. 2 Inkrafttreten

Der Staatsrat setzt das Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes fest.