



**Rapport d'information de la commission judiciaire  
au Grand Conseil  
sur  
son activité au cours de la période  
du 1<sup>er</sup> septembre 2016 au 29 mai 2017**

(Du 30 mai 2017)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

## **1. INTRODUCTION**

Le présent rapport se veut de répondre aux exigences conférées à la commission judiciaire du Grand Conseil (CJ) par la loi sur la haute surveillance (LHS), votée par votre autorité le 27 janvier 2004 et modifiée à plusieurs reprises, notamment lors de l'adoption de la nouvelle organisation judiciaire (OJN), et de la loi sur la magistrature de l'ordre judiciaire et la surveillance des autorités judiciaires (LMSA), entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011. Pour mémoire, les compétences de la CJ sont les suivantes (article 1, alinéa 2, LHS) :

- a) l'exercice de la haute surveillance sur la gestion des autorités judiciaires ;
- b) la préparation des élections judiciaires ;
- c) la résolution des conflits de compétence qui surgissent entre les autorités cantonales ;
- d) la vérification, sur la base de la jurisprudence, de la bonne facture de la législation cantonale et de son adéquation au droit supérieur.

La commission rédige un rapport annuel sur l'ensemble de ses activités à l'intention du Grand Conseil (art. 4 LHS). En principe, le rapport d'information couvre la période du 1<sup>er</sup> septembre au 31 août de chaque année pour correspondre au calendrier judiciaire (cf. art. 7 LMSA).

## **2. COMPOSITION DE LA COMMISSION**

La commission est constituée de la manière suivante :

- Président : M. Fabio Bongiovanni  
*remplacé par M. Marc-André Nardin dès le 21 février 2017,  
à son tour remplacé par M. Walter Willener dès le 15 mars 2017*
- Vice-président : M. Florian Robert-Nicoud  
*remplacé par M. Walter Willener dès le 30 août 2016,  
à son tour remplacé M. Marc-André Nardin dès le 15 mars 2017*
- Rapporteur : M. Olivier Haussener
- Membres : M<sup>me</sup> Veronika Pantillon  
M<sup>me</sup> Marie-France Matter  
M. Christian Mermet,  
*remplacé par M. Patrick Lardon dès le 6 décembre 2016*

### 3. TRAVAUX DE LA COMMISSION

Durant cette période judiciaire, la commission s'est réunie à quatre reprises, soit : le 31 janvier, le 15 mars et les 10 et 11 mai 2017.

La séance du 31 janvier a été exclusivement consacrée à la préparation et à l'audition des candidats et candidates à l'élection complémentaire au poste de juge cantonal-e à 100% en remplacement de M. François Delachaux qui a fait valoir son droit à la retraite pour le 30 avril 2017. Le Grand Conseil a procédé à cette élection lors de sa session du 21 février 2017.

La séance du 15 mars 2017 a également été consacrée à la préparation et à l'audition des candidates et candidats à deux élections complémentaires aux postes de : Juge à la Cour de droit public du tribunal cantonal à 60%, et juge au Tribunal régional du Littoral et du Val-de-Travers (site de Boudry) à 70%, en remplacement de M. Niels Sörensen qui a fait valoir son droit à la retraite au 31 juillet 2017. Le Grand Conseil a procédé à ces deux élections à la session du 27 mars 2017.

Durant cette séance, notre commission a également été saisie pour la fixation du traitement initial d'un juge.

Il a également été question de la recomposition de la commission à la suite de la démission de M. Fabio Bongiovanni, remplacé par M. Marc-André Nardin.

Lors de la séance du 10 mai 2017, notre commission s'est occupée de l'examen préalable des rapports intermédiaires du Conseil de la magistrature (CM) (années 2015 et 2016), ainsi que du rapport de gestion 2016 des autorités judiciaires (AUJU).

La dernière séance de la législature du 11 mai 2017 a été consacrée à l'examen du rapport de gestion 2016 des AUJU, en présence de la Commission administrative des autorités judiciaires (CAAJ) et du CM, ainsi qu'à la fixation du traitement de deux juges récemment nommés.

Il a également été question de la finalisation et de l'adoption du présent rapport.

### 4. EXERCICE DE LA HAUTE SURVEILLANCE

Pour mémoire, le mandat de haute surveillance découle de l'article 5, alinéas 1 et 2, LHS, qui dit que : « *La commission exerce la haute surveillance sur la gestion des autorités judiciaires sur la base du rapport que le Conseil de la magistrature lui adresse chaque année à l'intention du Grand Conseil. Elle discute ce rapport avec le Conseil de la magistrature et peut demander tout complément d'information nécessaire* ».

Dans le cadre de son mandat de haute surveillance et en vue de la rencontre avec les délégations du CM et de la CAAJ, la commission a consacré sa séance du 10 mai 2017 à l'examen préalable du rapport de gestion annuel 2016 des AUJU (CM et CAAJ), daté du 31 mars 2017 et remis à notre commission le 27 avril 2017.

La séance du 11 mai 2017 a été consacrée à l'examen de détail des rapports de gestion 2016 avec les délégations du CM et de la CAAJ. Les différents sujets abordés sont évoqués ci-dessous.

#### 1. Rapport de gestion 2016 des AUJU :

De manière générale, la commission relève avec satisfaction que les budgets alloués par le Grand Conseil ont été tenus, et ce malgré les efforts financiers supplémentaires demandés.

Les statistiques relatives à l'activité des différentes instances sont intéressantes. On peut observer qu'à l'exception du Tribunal des mineurs, le nombre de dossiers à instruire se stabilise, voir diminue pour certains. Cela est dû notamment à la nouvelle procédure qui donne un rôle plus important au ministère public (MP). La criminalité liée aux cambriolages est en nette diminution et les infractions en relation avec le printemps

arabe ont également diminué. Dans le domaine des infractions liées aux stupéfiants, l'opération anti-deal NARKO a permis de diminuer le trafic de cocaïne au centre-ville de Neuchâtel. Les AUJU font remarquer à la commission que, pour qu'un effet se ressente sur la charge de travail au quotidien, il est nécessaire de voir une variation importante de dossiers.

Prises en compte par filière, on constate une recrudescence d'affaires en 2016, année chargée, alors que l'année 2017 a plutôt commencé avec une baisse par rapport à l'année passée.

À la Cour civile, la diminution d'affaire constatée est liée à l'entrée en vigueur du nouveau droit sur le recouvrement et l'avance des contributions d'entretien en faveur des enfants. La Cour de droit public a connu une augmentation de 90 affaires sur 300. Des mesures ont été prises, afin que cela ne se répercute pas par un allongement des procédures.

### ***Ressources humaines***

En ce qui concerne les ressources humaines, il a été abordé le sujet du temps partiel des magistrats. La commission relève que les derniers postes mis au concours à temps partiel ont reçu beaucoup de candidatures de qualité et que la question du ratio plein temps/temps partiel pouvait se poser.

Les AUJU estiment qu'il s'agit d'une question d'organisation, mais également de surfaces en locaux disponibles. En l'état actuel, tout est maîtrisé et cela ne pose pas de problème d'efficacité. Le système informatique attribue les dossiers en fonction du taux d'activité et cela se passe très bien. Les AUJU font du temps partiel une excellente expérience, le travail d'un juge étant relativement solitaire et s'y prêtant bien.

Au niveau du Tribunal cantonal, il reste un potentiel à exploiter en ce qui concerne le temps partiel. Le temps partiel résulte même de la loi, puisque l'article 38 OJN lui attribue 11,5 postes et il emploie actuellement 12 juges. Il n'y a pas d'opposition à ce qu'un prochain poste soit mis au concours à temps partiel. Il est constaté qu'il manque une idée de filière pour le recrutement dans le canton. Ce problème est important et il s'agira de trouver des solutions rapidement, au risque de voir un affaiblissement voire, à terme, un appauvrissement de l'appareil judiciaire.

En première instance, on observe un bon ratio de temps partiel qui demande une organisation performante, alors qu'au MP le temps partiel n'existe pas en raison principalement des permanences. En ce qui concerne le travail à domicile, il est possible au MP, mais uniquement pour les juges et les greffiers rédacteurs.

Il est précisé qu'il faut distinguer les magistrats du personnel judiciaire, pour lequel la limite est atteinte avec 58% de personnes à temps partiel. Lorsque des absences viennent s'ajouter au temps partiel, cela pose vraiment des problèmes, en particulier dans le secteur de la LAPEA, où les cas sont plus difficiles et les dossiers sont en augmentation.

### ***Locaux judiciaires***

Il est relevé une situation préoccupante du logement du parquet régional. Au MP, une solution intermédiaire devra être trouvée dès le mois d'octobre 2017, car les locaux du bâtiment administratif de la police (BAP) devront être libérés pour la police cantonale. Pour le Tribunal régional de Boudry, il est étudié la possibilité de reprendre les locaux qui étaient précédemment occupés par le service de l'état civil, notamment pour accueillir une magistrate nouvellement élue.

### ***Informatique et archives judiciaires***

L'archivage des dossiers se fait toujours sur support papier. Pour l'instant il n'y a pas de système d'archivage électronique, les bases légales n'existant pas.

En ce qui concerne l'établissement des différentes statistiques, il est remarqué un problème de report des chiffres d'une année à l'autre. Ce problème récurrent devrait disparaître pour le prochain exercice comptable dans la mesure où il a été décidé de se

baser uniquement sur les statistiques émanant du CM et non plus celles des greffes.

### ***Tribunal pénal des mineurs***

La commission relève que les peines et les mesures, qui ont été prononcées entre 2015 et 2016, ne comportent pas de placement, ni en 2015, ni en 2016, contre une dizaine en 2014. La question se pose de savoir si cette absence de placement est due à un manque de places ou parce qu'il n'y a pas eu de besoin.

Il est répondu qu'auparavant il y avait le foyer d'éducation de Prêle qui a fermé en cours d'année. Ce type de placement représentait un fort moyen de dissuasion et constitue actuellement un grand manque pour notre canton.

Les enfants ont été remis dans leurs familles par manque de places disponibles. De plus, l'établissement de détention pour mineurs et jeunes adultes "Aux Léchaies", à Palézieux, a réduit la zone de détention des mineurs et l'a affectée aux jeunes adultes. Dans le cadre du concordat intercantonal, le canton de Neuchâtel a trouvé un arrangement avec le canton de Fribourg où quatre places seront mises à disposition pour les jeunes filles.

### ***APEA***

Il est constaté qu'au niveau de la protection de l'adulte, il n'y a pas de diminution de dossiers. Le gros problème est que l'office de protection de l'adulte travaille avec des quotas : un assistant social à 100% ne prend pas plus de 50 dossiers. Les magistrats font donc appel à des curateurs privés. Avec les tarifs qui sont proposés dans le rapport du Conseil d'État 16.046, ces derniers ne pourront plus accepter les dossiers les plus lourds qui demandent un investissement en temps trop important. De ce fait, ces dossiers retourneront au service de protection de l'adulte. Soit la prise en charge de la curatelle sera alors imposée, soit il faudra attendre qu'un curateur accepte le mandat, mais cela pourrait prendre beaucoup de temps et, dans l'intervalle, la personne en difficulté restera sans assistance.

Les avocats acceptent des mandats, mais, en cas de situations sociales très complexes, ils répondront que cela ne relève pas de leur domaine de compétence, mais plutôt de celui des assistants sociaux. Ces derniers refuseront, car ils ne pourront pas couvrir leurs charges et il y aura un blocage inévitable à un moment donné. Il faudra se coordonner et il ne sera pas possible de laisser ces gens dans de telles situations en attendant de trouver des solutions.

Un commissaire se demande qui a décidé de limiter le nombre de dossiers à cinquante par assistant social et si c'est une bonne chose, d'autant plus que l'horaire de la fonction publique a été revu à la hausse et devrait dégager des disponibilités pour certains. À cette question, les AUJU répondent qu'elles ne sont pas compétentes.

A l'instar d'autres cantons, les AUJU relèvent la nécessité de développer les familles d'accueil. Il y a un manque de place pour les enfants et un manque d'alternative à l'institution. De plus, il est difficile de placer des tout petits enfants dans des institutions, plutôt que dans des familles d'accueil.

Pour ce type de placements en famille d'accueil, la question est posée de savoir si les exigences demandées aux familles ne sont pas trop élevées et diminuent fortement l'offre.

### ***Généralités***

La commission s'étonne sur le fait que le TF n'ait pas encore rendu sa décision sur la mise en œuvre de l'initiative constitutionnelle sur le salaire minimum.

Bien que n'étant pas du ressort de l'autorité judiciaire neuchâteloise, il est répondu que le TF connaît des délais de procédure très différenciés en fonction des Cours auxquelles sont affectées les causes. En matière de droit civil, les délais sont très longs. Cette affaire est pendante devant l'une des Cours de droit public. Le délai de deux ans semble en effet inhabituel.

## **2. Rapports d'inspection 2015 et 2016 du Conseil de la magistrature :**

L'inspection des magistrats se fait de manière régulière et les problèmes liés à certains dossiers et magistrats sont identifiés et font l'objet d'un suivi.

La commission estime que la forme des rapports relatifs à ces inspections n'est pas très adaptée à un bon suivi des problématiques rencontrées.

Il est souhaité que le CM mette en place un système de suivi plus clair sous la forme d'un tableau synthétique comportant : *« l'objet de l'inspection qui ne satisfait pas aux exigences, la personne responsable (tout en anonymisant son nom), le degré d'importance, les mesures prises, les délais donnés ainsi que la date de la prochaine inspection »*.

En effet, si la majeure partie des problèmes sont résolus dans des délais plus ou moins longs, il est actuellement impossible à notre commission de suivre de manière claire l'évolution de ceux-ci.

Concernant les anciens dossiers qui ont conduit à la mise en place d'un rapport intermédiaire, la commission est informée que cela ne concerne que quelques juges qui ont un peu plus de retard que les autres. Pour ceux-ci, le CM a établi un échéancier. Le contrôle est fait avec retenue mais précision, car il est délicat de contrôler ses pairs. L'amélioration qui pourrait être apportée se situe au niveau du secrétariat du CM, pour que les échéanciers bénéficient d'un meilleur suivi. Il est précisé que ces contrôles permettent d'éviter de passer une année sans nouvelles d'un dossier et de mettre un peu de pression.

## **5. ELECTIONS JUDICIAIRES**

Durant cette période judiciaire et conformément à l'article 14 LHS (*La commission prépare les élections judiciaires prévues aux articles 321 à 326 de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC)*), notre commission a organisé trois élections complémentaires.

Dans le cadre de ces élections, la CAAJ, l'ordre des avocats neuchâtelois (OAN), ainsi que les Juristes progressistes neuchâtelois (JPN) ont été consultés. Aucune de ces entités n'a formulé d'avis négatifs sur les candidats. Par-contre, il est fait mention pour certaines élections de l'absence de personnes issues des tribunaux d'instance du canton, comme des greffiers-rédacteurs, voire d'avocats du barreau neuchâtelois ou encore de juges d'autres cantons.

Si ces constats sont parfois justifiés, la commission tient à relever que cela ne s'est pas avéré être le cas pour les deux dernières élections. Néanmoins, il convient d'être attentif à ce que notre canton dispose d'une relève suffisante et de qualité, signe d'attractivité de notre pouvoir judiciaire.

### **– Élection complémentaire au poste de juge cantonal-e à 100%, en remplacement de M. François Delachaux**

A la suite de l'audition de cinq candidat(e)s, il n'a pas été facile à la commission de formuler une recommandation unanime à l'attention du Grand Conseil. Du moment qu'il a été renoncé à proposer deux candidats, la commission a finalement retenu la candidature de M. Alexandre Brodard. Lors de sa session du 21 février 2017, le Grand Conseil a élu M. David Glassey au premier tour de scrutin, par 64 voix (bulletins délivrés : 108 ; majorité absolue : 55).

### **– Élection complémentaire au poste de juge à la Cour de droit public du tribunal cantonal à 60%, en remplacement de M. Niels Sörensen**

Pour cette élection, il a été procédé à l'audition de sept candidat(e)s. Contrairement à certaines autres élections, la commission tient à souligner tant la qualité que le nombre des candidatures. Pour ce poste, il est remarqué la candidature de plusieurs collaborateurs du service juridique de l'État. La commission a décidé de recommander au Grand Conseil la candidature de M<sup>me</sup> Catherine Schuler-Perotti. Lors de sa session du 27

mars, le Grand Conseil a élu M<sup>me</sup> Catherine Schuler-Perotti au premier tour de scrutin, par 81 voix (bulletins délivrés : 106 ; majorité absolue : 54).

**– Élection complémentaire au poste de juge au Tribunal régional du Littoral et du Val-de-Travers à 70%**

Sept candidat(e)s se sont présentés pour ce poste. À la suite d'une incompatibilité de calendrier, notre commission en a auditionnés six. Les candidatures étaient également de qualité et variées. La commission a décidé de recommander au Grand Conseil la candidature de M<sup>me</sup> Estelle Mathis-Zwygart. Lors de sa session du 27 mars, le Grand Conseil a élu M<sup>me</sup> Estelle Mathis-Zwygart au premier tour de scrutin, par 80 voix (bulletins délivrés : 107 ; majorité absolue : 54).

## **6. AUTRES ACTIVITES / ACTUALITES JUDICIAIRES**

### *Emoluments - comptes 2016 – budget 2017 des AUJU*

Au niveau de la rubrique comptable « contributions », celle-ci regroupe les différents émoluments administratifs. C'est cette rubrique qui a fait l'objet d'un amendement au budget, afin d'augmenter les recettes de l'ordre de 25%. Un commissaire précise que cet amendement, accepté par le Grand Conseil, avait été proposé par un membre de la commission des finances à la suite de comparaison intercantionales. Le 25% d'augmentation n'a pas été calculé sur le 100% réalisé sur une année entière, mais sur 6 mois seulement, et pas dans tous les domaines.

Ces montants de recettes supplémentaires ont été acceptés par le Grand Conseil en contrepartie d'économies à réaliser sur d'autres postes pour boucler le budget 2017. Ne voyant pas venir de modifications législatives, la CJ s'inquiète de la situation et s'interroge de savoir s'il ne manquera pas certaines recettes au bouclage des comptes 2017.

En ce qui concerne cette mesure de recette supplémentaire acceptée par le Grand Conseil, les AUJU font remarquer à la commission que le montant ne sera certainement pas atteint. En effet, même si les tarifs seront revus à la hausse, ceux-ci ne pourront être répercutés sur l'ensemble des dossiers. De plus, les grosses entrées financières du pouvoir judiciaire sont liées à l'importance et à la valeur litigieuse des affaires sur lesquelles les AUJU n'ont pas la maîtrise et qui constituent des entrées financières aléatoires impossibles à prévoir.

La commission estime judicieux qu'une note des AUJU soit transmise à l'attention des députés en vue de la procédure budgétaire 2018.

## **7. COURRIER**

Un courrier a été remis à notre commission par le bureau du Grand Conseil. Après examen, il s'est avéré que ce courrier n'était pas de la compétence de la commission judiciaire et a dès lors été transmis au Conseil de la magistrature.

## **8. CONCLUSION**

Au terme de ses travaux, la commission remercie les autorités judiciaires pour les réponses apportées ainsi que pour la franchise des discussions. Elle constate que la justice neuchâteloise fonctionne de manière générale plutôt bien, mis en regard des moyens actuellement à disposition et des importantes réformes mises en place.

Le présent rapport a été adopté par la commission à l'unanimité de ses membres le 30 mai 2017.

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

Neuchâtel, le 30 mai 2017

Au nom de la commission judiciaire:

*Le président,*  
W. WILLENER

*Le rapporteur,*  
O. HAUSSENER

**ANNEXE: LISTE DES ABREVIATIONS:**

|       |                                                                                                                                                                                    |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| APEA  | Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte                                                                                                                                  |
| AUJU  | Autorités judiciaires                                                                                                                                                              |
| BAP   | Bâtiment administratif de la police                                                                                                                                                |
| CAAJ  | Commission administrative des autorités judiciaires                                                                                                                                |
| CJ    | Commission judiciaires                                                                                                                                                             |
| CM    | Conseil de la magistrature                                                                                                                                                         |
| JPN   | Juristes progressistes neuchâtelois                                                                                                                                                |
| LAPEA | Loi concernant les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte                                                                                                              |
| LHS   | Loi sur la haute surveillance de la gestion des autorités judiciaires et l'exercice des autres compétences du Grand Conseil en matière judiciaire, du 27 janvier 2004, RSN 151.110 |
| LMSA  | Loi sur la magistrature de l'ordre judiciaire et la surveillance des autorités judiciaires, du 27 janvier 2010, RSN 162.7                                                          |
| MP    | Ministère public                                                                                                                                                                   |
| OAN   | Ordre des avocats neuchâtelois                                                                                                                                                     |
| OGC   | Loi d'organisation du Grand Conseil, du 30 octobre 2012, RSN 151.10                                                                                                                |