



Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi
portant modification et mise à jour
de la législation cantonale en matière
d'organisation judiciaire et de procédure
(Du 10 mai 2000)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

Avec le présent rapport, nous vous soumettons un projet de loi portant modification et mise à jour de la législation cantonale en matière d'organisation judiciaire et de procédure administrative, civile et pénale. Ce projet de loi a pour objets quatre questions distinctes, qui n'ont pas de lien entre elles, sinon qu'elles concernent toutes le fonctionnement des autorités judiciaires de notre canton. Au demeurant, et sous réserve de l'extension des vacances judiciaires au domaine de la procédure administrative, les modifications et abrogations proposées sont de nature plutôt formelle. Elles n'entraînent aucun bouleversement de notre ordre juridique. Il nous a dès lors paru opportun, par économie de procédure, de les réunir dans un seul rapport.

1. EXTENSION DES VACANCES JUDICIAIRES AU DOMAINE DE LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE

Le code de procédure civile (CPC), du 30 septembre 1991, institue des vacances judiciaires qui sont fixées (art. 118):

- du 10 juillet au 20 août inclusivement;
- du 20 décembre au 2 janvier inclusivement;

durant lesquelles il n'y a pas d'audience, sauf en cas d'urgence, ainsi que pour les conciliations, les mesures protectrices de l'union conjugale, les mesures provisoires et les contestations soumises à la procédure sommaire par la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (art. 119), et les délais fixés par la loi ou par le juge sont suspendus (art. 120).

Selon l'article 20 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, les dispositions du code de procédure civile concernant les délais et leur restitution sont applicables par analogie. Ce renvoi ne s'étend cependant pas aux vacances judiciaires (RJN 1994, p. 258/259). Il s'ensuit que la juridiction administrative cantonale ne connaît pas, en principe, de suspension de délai pour cause de vacances judiciaires.

En droit fédéral, l'article 22 a de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA), du 20 décembre 1968, dispose que les délais fixés en jours par la loi ou par l'autorité ne courent pas :

- du 7^e jour avant Pâques au 7^e jour après Pâques inclusivement ;
- du 15 juillet au 15 août inclusivement ;
- du 18 décembre au 1^{er} janvier inclusivement.

Cette disposition n'est toutefois pas applicable dans la procédure devant les autorités cantonales, sous réserve de certaines exceptions prévues par le droit fédéral, notamment dans le domaine des assurances sociales.

L'absence de vacances judiciaires ne gêne en rien l'activité des autorités administratives du canton. Elle constitue en revanche un obstacle sérieux à l'exercice du droit de recours, en particulier lorsque le délai de recours expire entre Noël et Nouvel-An, ou juste après Nouvel-An, ou encore durant les vacances d'été, en juillet et en août, ou lors des Fêtes de Pâques. Les avocats ont d'ailleurs pris l'habitude d'informer les autorités des dates de leurs vacances, en demandant qu'aucune décision ne leur soit notifiée pendant celles-ci. Il en est en principe tenu compte, mais à bien plaisir, ce qui n'est pas de nature à garantir une pratique uniforme en la matière.

Il nous apparaît aujourd'hui que de véritables périodes de suspension des délais, comme il en existe en procédure administrative fédérale et en procédure civile cantonale, se justifient également en procédure administrative cantonale. C'est pourquoi nous vous proposons de modifier l'article 20 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives et de prévoir ainsi que les dispositions du code de procédure civile s'appliquent à la procédure administrative, non pas seulement en ce qui concerne les délais et leur restitution, mais également en ce qui concerne les vacances judiciaires. Et par souci de simplification et de cohérence, nous vous proposons en outre de modifier l'article 118 du code de procédure civile pour faire coïncider les dates des vacances judiciaires cantonales avec celles des fêtes prévues par le droit fédéral.

L'Ordre des avocats neuchâtelois s'est déclaré favorable à cette proposition. Le Tribunal cantonal s'est en revanche montré plus réservé: pour une majorité des juges, il n'est pas judicieux de modifier le code de procédure civile et de prévoir des vacances judiciaires du 7^e jour avant Pâques au 7^e jour après Pâques inclusivement, c'est-à-dire à une période durant laquelle des audiences peuvent être facilement appointées, ce qui contribuerait à ralentir le traitement des dossiers. Cette objection ne nous paraît cependant pas déterminante. Outre que la nouvelle période de vacances

proposée ne correspond en fait qu'à huit jours ouvrables, et qu'elle est de surcroît partiellement compensée par la réduction des vacances judiciaires d'été, il convient de ne pas perdre de vue que, selon l'article 119 CPC, les vacances judiciaires n'empêchent pas la tenue des audiences nécessaires dans les causes qui requièrent une solution rapide. La proposition qui vous est faite n'est donc pas de nature à ralentir sensiblement le cours de la justice civile dans le canton. Elle présente au demeurant l'avantage, à notre sens décisif, d'uniformiser les périodes de fêtes et de vacances sur le plan cantonal, en les harmonisant avec les fêtes du droit fédéral.

2. PROCÉDURE EN MATIÈRE D'INDEMNISATION POUR DÉTENTION INJUSTIFIÉE

Le projet qui vous est soumis est de nature purement procédurale. Il tend à soumettre l'indemnisation pour détention injustifiée aux règles de procédure et de compétence instituées par la loi sur la responsabilité des collectivités publiques et de leurs agents (loi sur la responsabilité), du 26 juin 1989, de manière générale, pour l'indemnisation des dommages résultant des actes licites ou illicites des agents de la fonction publique.

L'article 272 du code de procédure pénale neuchâtelois (CPP), du 19 avril 1945, dispose que la demande doit être adressée au Tribunal administratif. Il s'ensuit qu'une décision judiciaire est toujours nécessaire. En revanche, l'article 11 de la loi sur la responsabilité prévoit que la demande doit être adressée au Département des finances et des affaires sociales. Ce n'est qu'en cas de contestation sur le principe ou l'étendue de la réparation que l'affaire est portée devant le Tribunal administratif.

La modification législative que nous vous proposons devrait permettre qu'un certain nombre de demandes d'indemnité pour détention injustifiée se règlent directement au niveau du département. Le Tribunal administratif s'en trouverait déchargé. Consulté, celui-ci a naturellement approuvé la révision proposée. Il en avait d'ailleurs déjà fait la proposition.

3. RÉVISION DE LA LOI D'ORGANISATION JUDICIAIRE NEUCHÂTELOISE ET ABROGATION DE LA LOI POUR L'EXÉCUTION DE LA LOI FÉDÉRALE CONCERNANT LE DROIT D'AUTEUR SUR LES ŒUVRES LITTÉRAIRES ET ARTISTIQUES

De nouvelles dispositions fédérales ont été adoptées, ces dernières années, en matière de protection des marques et des indications de provenance, de droit d'auteur et de droits voisins, de cartels et d'autres restrictions à la concurrence. Les dispositions cantonales d'application doivent être adaptées en conséquence. Les adaptations envisagées ont été soumises au Tribunal cantonal, qui les a approuvées.

3.1. Organisation judiciaire

L'article 21 de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN), du 27 juin 1979, définit les causes civiles que les Cours civiles du Tribunal cantonal connaissent en instance unique. Il mentionne ainsi, sous lettre *c*, les causes pour lesquelles le droit fédéral prévoit une juridiction cantonale unique et se réfère expressément, mais de manière non exhaustive, à cinq lois fédérales. Ces références doivent être adaptées aux nouvelles lois fédérales en vigueur, à savoir :

- la loi fédérale du 28 août 1992 sur la protection des marques et des indications de provenance ;
- la loi fédérale du 9 octobre 1992 sur le droit d'auteur et les droits voisins ;
- la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les cartels et autres restrictions à la concurrence.

3.2. Loi pour l'exécution de la loi fédérale concernant le droit d'auteur sur les œuvres littéraires et artistiques

La loi fédérale du 9 octobre 1992 sur le droit d'auteur et les droits voisins (loi sur le droit d'auteur, LDA) est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1993. Elle a notamment abrogé la loi fédérale du 7 décembre 1922 concernant le droit d'auteur sur les œuvres littéraires et artistiques. Il s'ensuit que, formellement, la loi pour l'exécution de la loi fédérale concernant le droit d'auteur sur les œuvres littéraires et artistiques, du 7 mai 1923, n'a plus d'objet.

Elle est de surcroît dépassée sur le fond. Les mesures conservatoires, civiles et pénales, dont les articles 2 et 3 devaient assurer l'application dans le canton, n'ont en effet pas été reprises par le nouveau droit fédéral. Il y est en outre fait référence à des dispositions aujourd'hui abrogées de l'ancien code de procédure pénale et de l'ancien code de procédure civile.

Elle nous paraît dès lors devoir être formellement abrogée.

4. ABROGATION DE LA LOI CONCERNANT L'INTRODUCTION DU CODE PÉNAL SUISSE

Sur la proposition du Conseil d'Etat et de la commission législative, le Grand Conseil a adopté, dans sa séance du 20 novembre 1940, une loi concernant l'introduction du code pénal suisse. Il s'agissait d'assurer dans le canton l'application du nouveau droit pénal fédéral dès son entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 1942.

De cette loi, il ne subsiste plus aujourd'hui que les articles 22 à 25 et 31. Les articles premier à 12 et 26 à 30 ont été abrogés par le code de procédure pénale neuchâtelois (CPP), du 19 avril 1945, et les articles 13 à 21 par la loi sur la procédure pénale applicable aux enfants et adolescents (LPEA),

du 17 décembre 1974. Quant aux dispositions qui n'ont pas été abrogées, elles ont d'ores et déjà perdu toute portée pratique :

- les articles 22 (abrogation du droit antérieur contraire), 25 (modification de l'article 442 du code de procédure civile) et 31 (disposition finale) ont définitivement produit tous leurs effets du moment où ils fixaient le sort des dispositions pénales éparses dans la législation cantonale avant l'entrée en vigueur du code pénal suisse ;
- dans la mesure où il se réfère «aux dispositions établies par la présente loi», l'article 23 n'a évidemment plus d'objet et, pour le surplus, il se confond avec l'article 2 du code pénal neuchâtelois, du 20 novembre 1940 ;
- l'article 24 est également devenu sans objet, la notion de « prison civile » ayant disparu de la législation cantonale, dont les dispositions pénales ne prévoient plus aujourd'hui que les arrêts ou l'amende.

Dans ces conditions, il nous paraît que la loi concernant l'introduction du code pénal suisse – ou ce qu'il en reste – doit être formellement abrogée. Le Tribunal cantonal et le ministère public partagent cet avis.

5. CONCLUSIONS

Nous pensons vous avoir ainsi montré les raisons des modifications législatives et des abrogations que nous vous proposons. Nous vous prions dès lors de bien vouloir prendre en considération le présent rapport, puis adopter le projet de loi ci-après.

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

Neuchâtel, le 10 mai 2000

Au nom du Conseil d'Etat :

<i>Le président,</i>	<i>Le chancelier,</i>
P. HIRSCHY	J.-M. REBER

Loi
portant modification et mise à jour
de la législation cantonale en matière
d'organisation judiciaire et de procédure

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 10 mai 2000,
décète :

Article premier L'article 118 du code de procédure civile (CPC), du 30 septembre 1991, est modifié comme suit :

Dates

Art. 118 Les vacances judiciaires sont fixées :

- a) du 7^e jour avant Pâques au 7^e jour après Pâques inclusivement ;
- b) du 15 juillet au 15 août inclusivement ;
- c) du 18 décembre au 1^{er} janvier inclusivement.

Art. 2 L'article 20 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, est modifié comme suit :

E. Délais et relief

Art. 20 Les dispositions du code de procédure civile concernant les délais et leur restitution, ainsi que les vacances judiciaires, sont applicables par analogie.

Art. 3 L'article 272 du code de procédure pénale neuchâtelois (CPP), du 19 avril 1943, est abrogé et remplacé par la disposition suivante :

Procédure

Art. 272 ¹ La demande d'indemnité est soumise aux dispositions des articles 11 et 21, alinéa 1, de la loi sur la responsabilité des collectivités publiques et de leurs agents (loi sur la responsabilité), du 26 juin 1989, concernant la procédure et la compétence.

² Elle doit être adressée par écrit au département compétent dans les six mois à compter de l'entrée en force de la décision de non-lieu ou d'acquiescement sous peine de péremption.

³ Elle est soumise au ministère public pour observations.

⁴ Les dispositions de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, concernant l'action de droit administratif sont applicables pour le surplus.

Art. 4 L'article 21, lettre c, chiffres 1, 3 et 5, de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN), du 27 juin 1979, est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

2. Actions civiles
en instance
cantonale unique

Art. 21 ...

c) ...

1. la loi fédérale du 28 août 1992 sur la protection des marques et des indications de provenance (loi sur la protection des marques, LPM) ;
2. ...
3. la loi fédérale du 9 octobre 1992 sur le droit d'auteur et les droits voisins (loi sur le droit d'auteur, LDA) ;
4. ...
5. la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les cartels et autres restrictions à la concurrence (loi sur les cartels, LCart).

Art. 5 Sont abrogées :

- a) la loi pour l'exécution de la loi fédérale concernant le droit d'auteur sur les œuvres littéraires et artistiques, du 7 mai 1923 ;
- b) la loi concernant l'introduction du code pénal suisse, du 20 novembre 1940.

Art. 6 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, Les secrétaires,