



**Rapport de la commission législative au Grand Conseil  
à l'appui  
d'un projet de loi sur la haute surveillance de la gestion  
du Tribunal cantonal et l'exercice des autres compétences  
du Grand Conseil en matière judiciaire  
(loi sur la haute surveillance, LHS)**

(Du 24 octobre 2003)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

**RESUME**

*Le but premier du projet de loi qui vous est soumis est d'assurer la mise en œuvre de l'article 59 de la nouvelle Constitution cantonale aux termes duquel il appartient désormais au Grand Conseil, et non plus au Conseil d'Etat, d'exercer la haute surveillance sur la gestion du Tribunal cantonal. En s'intéressant de plus près à la problématique de la séparation des pouvoirs, la commission législative s'est toutefois rendu compte que la haute surveillance devait être comprise dans un sens large et qu'il convenait donc de réglementer l'ensemble des compétences du législatif dans le domaine judiciaire, à savoir également la préparation des élections judiciaires, la résolution des conflits de compétences entre les autorités cantonales ainsi que la vérification, sur la base de la jurisprudence, de la bonne facture de la législation cantonale et de son adéquation au droit supérieur. Comme il n'est pas imaginable que le Grand Conseil exerce en plénum ces diverses missions, la commission législative vous propose la création d'une nouvelle commission permanente, la commission judiciaire, qui sera chargée d'instruire les dossiers. Par souci d'efficacité ainsi que de respect du principe de la confidentialité, ce nouvel organe ne sera composé que d'un nombre restreint de membres, six pour être précis, ce nombre pair en soulignant également le caractère technique plutôt que politique.*

*Les structures et les procédures que la commission législative vous propose de mettre en place sont le résultat d'un intense travail préparatoire; elles ont de surcroît fait l'objet de nombreux ajustements après consultation des pouvoirs judiciaire et exécutif ainsi que de la commission d'enquête parlementaire. C'est dire si notre commission a aujourd'hui la conviction de vous proposer une solution équilibrée et propre à assurer à l'avenir une collaboration constructive entre les trois pouvoirs.*

**1. INTRODUCTION**

Le 1<sup>er</sup> janvier 2002 est entrée en vigueur la nouvelle Constitution cantonale neuchâteloise. Parmi les principales innovations de ce nouveau texte figure sans conteste, même s'il est probablement passé inaperçu pour la plupart des citoyens, l'article 59, aux termes duquel il incombe désormais au Grand Conseil d'exercer la haute surveillance sur la gestion du Tribunal cantonal.

Dans un rapport du 2 mai 2001, le Conseil d'Etat soumettait au Grand Conseil les diverses modifications législatives rendues nécessaires par l'adoption de notre nouvelle Charte fondamentale. Sans le dire, mais probablement à juste titre, le Conseil d'Etat a estimé qu'il appartenait à l'autorité législative de prendre elle-même l'initiative de mettre en œuvre cette nouvelle disposition. C'est ce que vous propose aujourd'hui de faire la commission législative en vous soumettant le présent rapport et le projet de loi qui l'accompagne, cela en application de l'article 6b de notre loi d'organisation, qui confère le pouvoir d'initiative à tout membre du Grand Conseil, ainsi qu'au bureau, aux groupes et aux commissions.

## **2. TRAVAUX DE LA COMMISSION**

### **2.1. Méthode de travail**

La commission législative s'est emparée de la question de la mise en œuvre de l'article 59 de la nouvelle Constitution cantonale avant même son entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

Au cours de ses séances des 27 septembre et 23 octobre 2001, elle a rapidement admis la nécessité de s'atteler à cette tâche législative et, après un premier échange de vues général, reconnu tout aussi rapidement l'opportunité de charger un groupe de travail d'une première approche du sujet sous l'angle technique. Composée de quatre juristes, la sous-commission "élections judiciaires" de la commission législative, rebaptisée pour l'occasion "sous-commission judiciaire" est apparue toute désignée pour effectuer ce travail de défrichage.

Le consensus a été en revanche plus long à se dessiner en ce qui concerne la collaboration entre la sous-commission et d'éventuels représentants des pouvoirs judiciaire et exécutif: ces derniers devaient-ils participer à part entière aux travaux de la sous-commission ou n'y être associés qu'occasionnellement et sur invitation. La haute surveillance étant une tâche du Grand Conseil, il a finalement été convenu que la sous-commission travaillerait de façon autonome sans pour autant se priver des compétences techniques et des connaissances pratiques que pouvaient lui apporter les représentants des deux autres pouvoirs.

### **2.2. Travaux de la sous-commission**

Composée de M<sup>mes</sup> Marie-Claire Jeanprêtre Pittet (présidente) et Marie-Laure Béguin ainsi que de MM. Christian Blandenier et Daniel Perdrizat (rapporteur), la sous-commission a siégé à un rythme soutenu, soit à une douzaine de reprises entre les mois de décembre 2001 et octobre 2002. Comme la commission plénière, elle a pu bénéficier de l'appui extrêmement précieux de M. André Simon-Vermot, chef du service juridique, qui a participé à chacune de ses séances et qui s'est chargé de la rédaction des textes légaux contenus dans l'avant-projet de la sous-commission ainsi que dans le présent rapport.

#### **2.2.1. Travaux préliminaires**

Pour commencer ses travaux, la sous-commission a pu disposer d'une documentation relative à la réglementation applicable dans les différents cantons suisses, à quelques avis doctrinaux, au débat consacré à cette question par le Grand Conseil au milieu des années 80 ainsi qu'aux travaux préparatoires de la nouvelle Constitution neuchâteloise.

Après un premier échange de vues général, la sous-commission a décidé de réunir des éléments d'information supplémentaires en procédant à l'audition d'une délégation du Tribunal cantonal, de la cheffe du DJSS ainsi que d'une délégation de la Cour suprême du canton de Berne, canton dont la réglementation constitutionnelle est très proche de celle du canton de Neuchâtel.

## **2.2.2. Rencontre avec le Tribunal cantonal (TC)**

En date du 18 janvier 2002, la sous-commission judiciaire a rencontré une délégation du TC composée de MM. Christian Geiser, président, François Delachaux, vice-président, M<sup>me</sup> Geneviève Joly, membre et Dominique Deschenaux, greffier.

Cette rencontre a permis à la sous-commission de s'informer notamment sur la nature et la portée de la surveillance exercée par le TC sur les autorités judiciaires inférieures. Il importe en effet de prendre bien conscience du fait que, contrairement à ce qui prévaut dans certains cantons, comme le Jura, la haute surveillance du Grand Conseil neuchâtelois sur la justice consiste dans une **surveillance au second degré**, c'est-à-dire sur un contrôle de la surveillance exercée par le TC sur les autorités judiciaires inférieures ainsi que sur ses membres à titre individuel. Seule la surveillance exercée sur le TC lui-même peut être qualifiée de **surveillance directe**.

Le TC a également eu l'occasion d'exposer à notre sous-commission son rôle "législatif", c'est-à-dire son pouvoir d'édicter des **règlements**, **directives** et autres **circulaires** concernant sa propre organisation ou destinés aux autorités judiciaires inférieures, par exemple pour réglementer la tenue vestimentaire en audience (règlement publié) ou pour répartir les causes entre les juges d'instruction (directive non publiée).

Cette rencontre a en outre permis au TC d'évoquer la situation particulière du pouvoir judiciaire du point de vue budgétaire: à l'égard du DJSS, le TC a en effet la même position qu'un chef de service, à la différence près, mais elle est de taille, qu'il ne dispose pas du même accès privilégié à la direction du département. Dans une perspective à plus long terme, il pourrait donc être intéressant d'étudier la possibilité pour le pouvoir judiciaire de bénéficier de son propre **budget**, le TC devenant par ailleurs seul maître de la **gestion** de son **personnel**. Il va de soi que cela aurait pour corollaire l'obligation pour le TC de devoir rendre compte de sa gestion devant le Grand Conseil comme le fait actuellement le Conseil d'État. Il convient toutefois de noter qu'une telle solution ne réglerait pas les problèmes qui peuvent résulter de la "double allégeance" de la police au pouvoir hiérarchique du DJSS d'une part et à celui du Ministère public ou du juge d'instruction d'autre part.

Enfin, et c'est particulièrement heureux, la rencontre a permis de constater une unité de vue entre le TC et la sous-commission sur la nécessité de contacts réguliers entre autorités législative et judiciaire en vue de discuter des rapports entre la loi et la jurisprudence. Il ne s'agit évidemment pas pour le parlement de critiquer et encore moins d'influencer la jurisprudence, mais bien plutôt de pratiquer l'**évaluation législative**, c'est-à-dire de s'assurer, en collaboration avec le pouvoir judiciaire, de la bonne facture des lois cantonales et de leur conformité au droit supérieur.

## **2.2.3. Rencontre avec la cheffe du DJSS**

Le 29 janvier 2002, la sous-commission a rencontré M<sup>me</sup> la conseillère d'Etat Monika Dusong, cheffe du DJSS.

Cette réunion a été l'occasion pour la sous-commission de se rendre compte des graves tensions existant depuis un certain temps entre les pouvoirs judiciaire et exécutif. Compte tenu de la mise en place d'une commission d'enquête parlementaire (CEP) sur la question, il ne nous appartient évidemment pas de nous prononcer sur les causes de ces tensions et encore moins sur d'éventuelles responsabilités en la matière. Nous nous permettrons néanmoins de mettre le doigt sur une originalité institutionnelle aujourd'hui révolue, mais qui portait peut-être en elle les germes des actuels dysfonctionnements entre pouvoirs exécutif et judiciaire: il faut se souvenir, en effet, qu'en vertu de l'article 50 de l'ancienne Constitution cantonale, soit jusqu'au 31 décembre 2001, c'est au Conseil d'Etat qu'incombait la haute surveillance sur le Tribunal cantonal! Jusqu'il y a peu, l'exécutif occupait donc en quelque sorte la position qui sera dorénavant celle du Grand Conseil, ce dernier n'exerçant à l'époque qu'une surveillance au troisième degré, par le biais des rapports de gestion que lui adressait le Conseil d'Etat sur sa propre activité de surveillance de la justice. En pratique, le Grand Conseil se bornait d'ailleurs à prendre connaissance des rapports de gestion qui, curieusement lui étaient adressés directement par le TC; quant aux rapports de gestion du DJSS, ils ne font tout simplement pas état de cette activité de surveillance sur la justice, pas plus d'ailleurs que des tensions existant entre pouvoirs exécutif et judiciaire, ce qui est regrettable.

La cheffe du département a également eu l'occasion de s'exprimer sur la problématique de la double allégeance de la police à la justice d'une part et au pouvoir exécutif d'autre part. Si elle admet volontiers que cette situation peut être à l'origine de tensions, elle n'en perd pas de vue pour autant le côté positif: le gouvernement conserve ainsi la faculté de prendre en compte la dimension politique d'un dossier de justice. Tel peut être le cas par exemple lorsque, à la suite d'une plainte pénale, il s'agirait de décider de l'opportunité d'une intervention policière pour disperser une manifestation paysanne devant les entrepôts d'un grand distributeur... A cet égard, il ne lui paraîtrait guère judicieux d'envisager la dissociation des secteurs de la justice et de la police et leur attribution à deux départements distincts.

La réunion a été également l'occasion pour la cheffe du DJSS d'expliquer à la sous-commission qu'elle ne voyait pas forcément d'un bon œil la perspective pour le TC de bénéficier de son propre budget ainsi que de la maîtrise sur la gestion de son personnel. À son avis, une telle autonomisation du Tribunal cantonal ne ferait en effet que renforcer un certain cloisonnement des pouvoirs, alors qu'il lui paraît important d'œuvrer dans le sens d'une plus grande collaboration entre autorités.

#### **2.2.4. Rencontre avec une délégation de la Cour suprême du canton de Berne**

En date du 15 mars 2002, et en présence de la délégation du Tribunal cantonal dont il a été question plus haut, la sous-commission a rencontré la présidente de la Cour suprême du canton de Berne, accompagnée de l'un de ses collègues ainsi que d'un membre de la commission du Grand Conseil chargée de la haute surveillance sur la justice.

Le principal enseignement de cette réunion est qu'à partir d'une réglementation constitutionnelle pratiquement identique à la nôtre, le Grand Conseil bernois a jugé opportun de confier à sa commission de justice l'ensemble de la problématique relative aux relations entre autorités, voire d'autres compétences encore. C'est ainsi que cette commission permanente du Grand Conseil s'occupe non seulement de surveiller la justice, mais également de préparer les élections judiciaires, d'autoriser les juges à exercer des activités annexes ou des charges publiques, de préavisier les recours en grâce, les demandes de naturalisation, les pétitions, les recours en matières d'élections et de votation ou encore les textes législatifs qui lui sont renvoyés.

Se trouvant en plein processus de révision de son règlement organique, la commission de justice a eu l'amabilité de nous faire parvenir un exemplaire de ce texte législatif dès son adoption le 7 mai 2002. Ce document a constitué un outil de référence précieux au moment de l'élaboration de la réglementation proposée à la commission législative.

#### **2.2.5. Synthèse**

Une heureuse coïncidence a fait qu'arrivée au terme de ces diverses auditions et confrontée à un délicat travail de synthèse, la sous-commission a pu bénéficier du résultat des travaux de recherche menés, sur mandat de la commission de gestion du Conseil des États, par l'Organe de contrôle parlementaire de l'administration. Intitulé *La portée de la haute surveillance parlementaire sur les tribunaux – les avis de la doctrine juridique*, ce document est disponible sur Internet à l'adresse suivante: <http://www.parlament.ch/poly/Framesets/F/Frame-F.htm> (rubrique: "Services du Parlement"). Afin de nourrir la réflexion et la discussion, il nous a paru utile de reproduire ci-après *in extenso* les conclusions de ce rapport:

*La littérature qui traite de la haute surveillance parlementaire sur la justice en Suisse n'est pas très abondante. Eichenberger, Kiener, Mastronardi et Seiler sont les auteurs qui se sont avant tout penchés sur les questions juridiques liées à la haute surveillance. Leurs textes mis à part, quelques contributions se trouvent encore dans certains passages de commentaires de la constitution et de la législation ainsi que dans des ouvrages consacrés à d'autres thèmes spécifiques (CEP, pratiques des CdG en matière de tâches de surveillance).*

*Lorsque la littérature analyse les buts de la haute surveillance sur la justice, elle fait apparaître deux conceptions différentes. Selon la première conception, le but de la haute surveillance réside dans le contrôle de la justice pour vérifier si celle-ci assume ses tâches et remplit ses devoirs dans le sens de la constitution. Il s'agit d'une approche ex post. Quant à la seconde conception, elle insiste sur le fait que la haute surveillance est*

un contrôle de tendance, qu'elle est axée sur le présent et l'avenir et qu'elle vise à optimiser le fonctionnement de l'organe contrôlé. Ces deux conceptions divergent partiellement sur l'appréciation de la portée des principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance judiciaire. La première conception insiste sur la portée des principes de l'indépendance judiciaire et de la séparation des pouvoirs qui différencie la haute surveillance qui doit s'exercer sur la justice de celle qui s'exerce sur l'exécutif et l'administration. Les auteurs pour lesquels la surveillance ne s'arrête pas au seul contrôle d'exécution, mais s'étend également au contrôle des effets de l'appareil législatif sont favorables à ce que, tout en respectant la constitution, le Parlement occupe une position forte. Pour ces représentants de la littérature, la haute surveillance sur la justice et ses compétences ne se différencie pas fondamentalement de la haute surveillance sur le gouvernement et l'administration. Il ressort de cette conception que les questions de jurisprudence font de toute évidence partie des objets de la haute surveillance sur la justice (contrôle des résultats et contrôle d'efficacité).

Les explications sur la **portée de la haute surveillance** sur les tribunaux qui se trouvent dans la littérature peuvent être classées selon trois positions principales dont certains aspects ne sont cependant pas très éloignés les uns des autres. Selon la **conception stricte**, la haute surveillance parlementaire sur la justice doit se concentrer sur la surveillance de la "régularité formelle" et ne peut en aucun cas se référer au contenu des décisions. Selon Aubert, l'un des représentants de ce courant, le Parlement doit s'assurer que la justice est rendue et qu'elle l'est sans retard excessif. Pour l'essentiel, la haute surveillance parlementaire est ici assumée au moyen de l'examen des rapports annuels des tribunaux.

La majorité des auteurs défendent une **conception élargie** de la haute surveillance sur la justice. Kiener est l'une des représentantes de ce courant médian qui place clairement le principe de l'indépendance judiciaire au centre de ses préoccupations. Cette conception de la haute surveillance accorde également la priorité au contrôle de la gestion des affaires. La gestion administrative des organes juridictionnels et la marche des affaires sont explicitement et sans hésitation déclarées en tant qu'objets de la haute surveillance. Les cas de déni de justice, de retard injustifié et de procédure extrêmement longue exceptés, le Parlement ne peut pas se pencher sur des procédures qui n'ont pas été clôturées. Aucune intervention ayant un ou plusieurs cas d'espèce pour objet ne saurait être tolérée – il s'agit d'un principe qui fait l'unanimité dans toute la littérature. Selon les tenants de la conception élargie, la haute surveillance peut prendre connaissance du contenu des procédures closes lorsqu'il s'agit de procéder à un contrôle des effets et de l'efficacité de l'activité légiférante. Elle peut également discuter des tendances de la jurisprudence avec les autorités judiciaires car cette manière de faire permet d'identifier d'éventuels dysfonctionnements ou lacunes de la législation et de prendre les mesures correctrices qui s'imposent. Les représentants de cette position "médiane" accordent une importance diverse (allant d'une compréhension potestative à une compréhension impérative) à cette dernière tâche de la haute surveillance. Pour Eichenberger, les dispositions légales d'une haute surveillance bien comprise étendent également la surveillance parlementaire au contenu de la jurisprudence.

Quelques auteurs défendent une **conception élargie accordant à la haute surveillance une marge de manœuvre et une liberté d'appréciation plus étendue sur certains points** (appelée conception étendue dans le présent rapport). Ainsi, Mastronardi estime que, dans certaines circonstances (concrètement en cas de limitation des voies de recours prévues par la constitution) la haute surveillance assume une fonction démocratique à titre subsidiaire et n'exclut pas la possibilité qu'elle puisse se pencher matériellement sur certains jugements. Pour lui, le "devoir de réserve" que le Parlement s'impose dans ces critiques de la jurisprudence est un signe de "courtoisie parlementaire" qui ne découle pas du droit constitutionnel. Selon Guldener l'indépendance judiciaire n'est pas remise en cause lorsque – en cas de violation particulièrement grave des devoirs de fonction de l'autorité judiciaire – le droit de surveillance est étendu à l'examen de la légitimité de décisions et, partant, à leur contenu. Pour Seiler, il est important de doter la haute surveillance parlementaire sur la justice de droits d'information étendus (droit de requérir des renseignements, droit de prendre connaissance de pièces de procédures closes et possibilité d'instituer une CEP sur les tribunaux).

*La portée de la haute surveillance parlementaire telle qu'elle est décrite par la littérature correspond largement à la position défendue jusqu'ici par les CdG. La question de l'intensité du contrôle auquel les différents objets de la surveillance sur la justice – gestion administrative des organes juridictionnels, marche des affaires, jurisprudence – ont été soumis jusqu'à présent n'a pas été abordée par le présent rapport.*

*Le projet de loi sur le Parlement prévoit de renforcer les droits d'information de la haute surveillance (droit de prendre connaissance de pièces, CEP). Cette nouvelle loi part du principe que c'est l'organe de surveillance et non pas, comme c'était le cas jusqu'ici, l'organe contrôlé qui décide des informations qui sont nécessaires à un contrôle efficace. Les **nouveaux droits d'information** qui s'appliqueront aux relations avec le TF seront les mêmes que ceux qui s'appliquent actuellement aux relations avec le Conseil fédéral et l'administration fédérale. Ces droits sont toutefois limités par la loi; la haute surveillance **ne peut pas procéder à des contrôles matériels** de décisions judiciaires. Jusqu'ici, les CdG ont toujours respecté cette barrière, de manière plus ou moins stricte selon le cas. Rien ne devrait changer à cet égard: Dans le cadre du dialogue avec la justice, les CdG définiront cas par cas la portée qu'elles attribueront à la haute surveillance et les informations dont elles auront besoin pour remplir leur mission. La loi définit clairement la mission de la haute surveillance. Conformément à l'article 27, alinéa 3, de la loi sur le Parlement, l'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance dans le respect de la **légalité**, de la **régularité**, de l'**opportunité**, de l'**efficacité** et de l'**efficience économique**. Selon la profondeur du contrôle, il faut cependant s'attendre à ce que le respect de certains de ces critères soit confronté à des arguments en faveur de l'indépendance judiciaire.*

Dans son rapport à la commission législative, la sous-commission a déclaré se rallier sans hésitation à une notion élargie de la haute surveillance, qui seule lui paraît conforme à la conception qu'elle se fait de la **séparation des pouvoirs**, soit une conception positive ou dynamique plutôt que défensive. Selon la sous-commission, en effet, la séparation des pouvoirs a pour but essentiel d'éviter la concentration et donc l'abus du pouvoir; elle vise la protection des droits des citoyens justiciables et non pas celle d'autorités jalouses de leurs prérogatives. En d'autres termes, la séparation des pouvoirs n'est pas synonyme de cloisonnement des pouvoirs et elle n'exclut nullement la collaboration entre autorités. Par nature, c'est-à-dire par le fait qu'il édicte les lois mises en œuvre ensuite par les pouvoirs exécutif et judiciaire, c'est au Grand Conseil qu'il appartient de surveiller l'activité de la justice, comme il surveille celle de l'administration. Le Grand Conseil doit toutefois prendre garde de ne pas sortir de sa fonction législative ! C'est dire qu'il ne peut pas casser les décisions prises par la justice, pas plus qu'il ne peut modifier celles prises par l'administration. Il peut en revanche modifier les lois pour imposer sa volonté politique. Pour pouvoir le faire en connaissance de cause, il importe dès lors de lui reconnaître le droit d'établir avec le pouvoir judiciaire le même dialogue permanent que, par la force des choses, il entretient déjà avec le pouvoir exécutif. C'est dans cette acception positive que doit être comprise la surveillance sur le pouvoir judiciaire, et non pas dans un sens négatif, c'est-à-dire dans le sens d'un regard hiérarchique voire "policier" sur la manière de rendre la justice.

Les événements survenus au printemps 2002 en lien avec la réélection du juge d'instruction économique n'ont évidemment fait que renforcer la sous-commission dans la conviction que l'ensemble de la problématique liée à la séparation des pouvoirs doit désormais devenir un souci constant des autorités et que, conformément à la nouvelle Constitution, cette tâche doit revenir à l'autorité législative.

## **2.2.6. Propositions de la sous-commission**

C'est dans cet esprit, et parce que cette tâche ne saurait être accomplie sans travail préparatoire par le seul plénum du Grand Conseil que la sous-commission a proposé un avant-projet de révision de la loi d'organisation du Grand Conseil instituant une "commission judiciaire" en tant que nouvelle commission permanente ainsi qu'un avant-projet de règlement organique de cette nouvelle instance sur le modèle du règlement de fonctionnement de la commission de gestion et des finances.

## **2.3. Travaux de la commission législative**

La commission législative a traité du rapport de sa sous-commission judiciaire au cours de ses séances des 22 octobre et 18 novembre 2002 ainsi que 21 janvier, 6 et 14 février, 18 mars, 1<sup>er</sup> avril, 3 et 16 juin, 22 août, 11 septembre et 24 octobre 2003.

Dans un premier temps, la commission s'est mise d'accord sur les principales options proposées par sa sous-commission judiciaire. C'est ainsi qu'elle a admis le principe:

- de créer une commission spécialisée autonome (plutôt qu'une sous-commission de la commission législative);
- de créer une nouvelle commission permanente du Grand Conseil appelée commission judiciaire;
- d'en limiter le nombre de membres à quatre (un par groupe représenté au Grand Conseil);
- de lui confier non seulement des tâches de surveillance au sens strict mais l'ensemble des compétences du Grand Conseil en matière judiciaire.

La commission législative s'est ensuite attelée à l'examen de détail des avant-projets de modification de la loi d'organisation du Grand Conseil ainsi que de règlement organique de la commission judiciaire.

Parallèlement, la commission a invité le Tribunal cantonal ainsi que le Conseil d'Etat à lui faire part de leurs observations au sujet des avant-projets de la sous-commission judiciaire.

### **2.3.1. Observation du Tribunal cantonal**

Dans sa prise de position écrite datée du 30 janvier 2003, le Tribunal cantonal a tout naturellement insisté sur la notion d'indépendance de la justice. S'appuyant sur divers textes internationaux, notamment une Recommandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe ainsi que le Pacte de l'ONU relatif aux droits civils et politiques, il a montré qu'une véritable indépendance du pouvoir judiciaire devait normalement avoir pour corollaire le principe de l'inamovibilité des juges. Sans aller jusqu'à préconiser une modification de la Constitution cantonale qui prévoit l'élection des juges pour une période de six ans, le Tribunal cantonal a néanmoins insisté pour qu'une distinction très nette soit faite entre la procédure applicable en matière d'élection et de réélection. Il s'est en particulier opposé à l'idée que les magistrats déjà en place et candidats à une réélection soient soumis à une procédure de consultation auprès des associations professionnelles d'avocats.

Par ailleurs, le Tribunal cantonal a soulevé une objection de principe quant au niveau normatif préconisé par la sous-commission: compte tenu de l'importance de la matière et de la nécessité de garantir l'indépendance des juges, il a suggéré que l'ensemble de la réglementation fasse l'objet d'une loi spéciale sur la haute surveillance.

Pour le surplus, le Tribunal cantonal a fait part à la commission de plusieurs remarques de détail sur lesquelles on reviendra au besoin ci-après dans l'examen article par article.

### **2.3.2. Observation du Conseil d'Etat**

Dans sa prise de position datée du 12 février 2003, le Conseil d'Etat a fait part à la commission législative de son accord de principe avec les propositions qui lui étaient soumises. Tout en approuvant fermement l'idée d'instaurer un dialogue permanent entre les pouvoirs législatif et judiciaire, il a toutefois émis le vœu d'être associé à cette nouvelle manière de travailler. À cet égard, il a rendu la commission attentive aux prérogatives administratives et budgétaires du Conseil d'Etat dans le domaine de la justice et au risque d'un conflit de compétences entre la future commission judiciaire et celle de gestion et des finances.

### **2.3.3. Synthèse**

Après avoir encore procédé à l'audition d'une délégation du Tribunal cantonal et d'une autre du Conseil d'État, venues confirmer et commenter les prises de position écrites mentionnées ci-devant, la commission s'est attelée à un difficile travail de synthèse.

Comme on le verra encore ci-après au travers de l'examen de détail du projet qui vous est soumis, la commission s'est efforcée de tenir compte des remarques qui lui avaient été faites tout en restant fidèle à ses choix politiques de principe. On signalera en particulier qu'elle a fait sienne la préoccupation du Tribunal cantonal de régler l'ensemble de la problématique dans une loi spéciale ce qui a d'ailleurs nécessité un profond remaniement des avant-projets de la sous-commission judiciaire.

### **2.3.4. Coordination avec la commission d'enquête parlementaire (CEP)**

Au moment même où la sous-commission judiciaire mettait la dernière main à son rapport à l'intention de la commission législative, le Grand Conseil décidait la mise sur pied d'une commission d'enquête parlementaire "chargée d'examiner les relations entre le Conseil d'Etat et le Département de la justice, de la santé et de la sécurité d'une part et les autorités judiciaires de l'autre".

Compte tenu de la connexité des sujets, tant la CEP que notre commission ont d'emblée perçu la nécessité qu'il y avait d'assurer d'une manière ou d'une autre la coordination de leurs travaux de manière à permettre à chacune des deux commissions de "profiter" des réflexions de l'autre. C'est ainsi qu'à sa demande, la CEP a pu avoir connaissance des avant-projets de modification de la loi d'organisation du Grand Conseil ainsi que de règlement organique de la commission judiciaire. Par la suite et fort logiquement, la commission législative a également adressé à la CEP pour information et observations son projet remanié de loi sur la haute surveillance ainsi que les prises de position respectives du Tribunal cantonal et du Conseil d'Etat à ce sujet.

Sans évidemment pouvoir dévoiler le résultat de ses propres travaux, la CEP a grandement enrichi les réflexions de notre commission par des remarques générales touchant notamment à la problématique de la surveillance au sein même de l'ordre judiciaire, à l'autonomisation financière et administrative du pouvoir judiciaire ou encore à la répartition des compétences entre la future commission judiciaire et la commission de gestion et des finances. Par ailleurs, la CEP a formulé diverses propositions de détail relatives en particulier à la systématique de la loi, au secret de fonction des magistrats et fonctionnaires judiciaires ou encore à la procédure de réélection des juges.

## **3. EXAMEN ARTICLE PAR ARTICLE**

### ***Titre et préambule***

Il ressort du titre ainsi que des articles constitutionnels mentionnés dans le préambule de la loi qui vous est proposée que celle-ci n'entend pas régler uniquement la question de la haute surveillance (au sens strict) du Grand Conseil sur la gestion du Tribunal cantonal, mais bien l'ensemble des compétences de notre autorité en matière judiciaire, à savoir également la préparation des élections en matière judiciaire, la résolution des conflits de compétences entre les autorités cantonales ainsi que la vérification, sur la base de la jurisprudence, de la bonne facture de la législation cantonale et de son adéquation au droit supérieur.

Par souci de lisibilité, et nous inspirant d'une pratique répandue en droit fédéral, nous suggérons toutefois de faire suivre ce titre exhaustif mais assez rébarbatif d'un second, plus court, qui deviendra par commodité son nom habituel.

## ***Chapitre premier – Dispositions générales***

### ***Article premier – But et champ d'application***

Alors que le premier alinéa de cette disposition rappelle le but de la loi, tel qu'il figure d'ailleurs dans son titre et qu'il a été explicité plus haut, le deuxième en indique le champ d'application: les quatre domaines de compétence du Grand Conseil en matière judiciaire font d'ailleurs l'objet d'autant de chapitres de la loi, soit les chapitres 2 à 5. Quant à l'alinéa 3, il précise que l'amnistie et la grâce sont exclues du champ d'application de la loi.

Enfin, il n'est peut-être pas inutile de confirmer ici, même si cela va de soi et ressort d'ailleurs de sa systématique, que la loi qui vous est soumise ne s'applique pas à l'exercice de la haute surveillance du Grand Conseil sur l'activité du Conseil d'Etat et de l'administration.

### ***Article 2 – Commission compétente***

D'apparence anodine, cette disposition constitue certainement le centre de gravité de la réglementation qui vous est proposée. Elle doit en effet être lue en rapport avec les articles 19 chiffre 5 et 21*b* de la loi d'organisation du Grand Conseil, qui font l'objet de l'une des dispositions finales de la loi, mais qui seront commentés ici par souci de clarté.

### ***Nouvelle commission permanente***

Comme déjà dit, la commission législative a très rapidement admis que l'importance de la matière et l'impossibilité dans laquelle se trouvait le Grand Conseil d'exercer en plénum les compétences que la Constitution cantonale lui confère, justifiait la création d'une nouvelle commission permanente. Ce choix implique toutefois la modification de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC). En effet, si cette loi habilite le législatif à décider de la constitution de commissions non permanentes chargées d'examiner un rapport ou une proposition en fixant de cas en cas leur composition (art. 22, OGC), elle énumère de façon limitative la liste des commissions permanentes du Grand Conseil dont elle règle simultanément la composition: commission des pétitions et des grâces (onze membres); commission législative (quinze membres); commission de gestion et des finances (quinze membres) commission des affaires extérieures (quinze membres).

L'article 19, chiffre 5, OGC nouveau, qui vous est proposé prévoit donc d'ajouter à cette liste la future commission judiciaire. Quant à l'article 21*b*, OGC nouveau, il se borne à préciser que les tâches de cette nouvelle commission permanente sont définies par une loi spéciale, soit précisément la loi sur la haute surveillance.

### ***Commission restreinte***

La question de la composition de la nouvelle commission judiciaire a suscité des discussions nourries au sein de la commission législative: cette nouvelle commission permanente devait-elle être large, donc par essence "politique" puisque représentative des différents groupes présents au sein du Grand Conseil ou au contraire restreinte et davantage "technique"? Par souci d'efficacité et surtout de respect du principe de la confidentialité, c'est cette dernière solution qui a prévalu: par analogie avec la composition de l'actuelle sous-commission judiciaire de la commission législative, il a paru en effet opportun de mettre en place une commission restreinte composée d'un membre par groupe représenté au Grand Conseil, soit actuellement de quatre personnes.

Au cours des travaux de la commission, il est toutefois apparu que la composition envisagée ne respectait pas l'article 63 de la Constitution aux termes duquel les membres des commissions du Grand Conseil doivent être désignés "à proportion de l'effectif des groupes". Or, mathématiquement, une commission de quatre membres ne devrait comporter aucun représentant du groupe PopEcoSol. Il en irait d'ailleurs de même d'une commission de cinq membres.

Tirillée entre son choix initial d'une commission technique restreinte et la nécessité de garantir la représentation équitable des différentes sensibilités politiques existantes, la commission vous propose aujourd'hui de porter le nombre des membres de la future commission judiciaire à six, ce qui, dans le contexte politique actuel, assure la présence d'au moins un représentant de chacun des groupes représentés au Grand Conseil (concrètement: un radical, deux libéraux-PPN, deux socialistes, un PopEcoSol). Par ailleurs, cette parité institutionnelle du nombre de membres (doublée d'une parité politique qui, elle, est évidemment de nature conjoncturelle) marque clairement la volonté de mettre en place une commission la plus "neutre" possible sur le plan politique. On notera à cet égard, et pour la petite histoire, qu'une commission de sept membres irait totalement à l'encontre de cette volonté puisque, curieusement, elle comporterait actuellement une majorité de gauche!

L'évolution des forces politiques étant imprévisible, il n'est évidemment pas exclu que la proposition qui vous est faite ne permette pas d'assurer à tout jamais la représentation de chacun des groupes constitués au sein du Grand Conseil. Comme on le verra plus loin (cf. ci-après les commentaires relatifs à l'art. 14), notre commission a pris en compte cette hypothèse en veillant à garantir le droit à l'information des groupes ou partis qui n'auraient aucun représentant au sein de la commission dans le domaine des élections judiciaires.

### *Incompatibilités*

La commission s'est également demandé s'il convenait de prévoir des incompatibilités entre la qualité de membres de la commission judiciaire et, par exemple, celle d'avocat, de juge suppléant, de juré ou encore d'assesseur de l'autorité tutélaire. Elle a toutefois constaté qu'il n'était pas forcément judicieux de se priver des compétences techniques de certains députés et qu'il serait paradoxal que ces mêmes députés soient habilités à trancher un conflit qui serait soumis au parlement par la commission judiciaire, mais qu'ils ne puissent siéger dans la commission chargée d'instruire le dossier! Finalement, la commission législative vous propose de faire confiance à la sagesse des groupes politiques et du bureau du Grand Conseil.

### *Délimitation des compétences*

Le second alinéa de l'article 2 précise que la création de la commission judiciaire ne modifie en rien les compétences des autres commissions du Grand Conseil. Cette affirmation un peu sibylline cache une réalité qui pourrait s'avérer plus complexe, notamment en ce qui concerne les compétences de la commission de gestion et des finances. Comme son nom l'indique, la commission de gestion et des finances est en effet appelée à s'occuper elle aussi, par le biais de sa sous-commission DJSS, de la **gestion** du Tribunal cantonal. Faut-il distinguer la gestion dans un sens large, dont s'occuperait la commission judiciaire et la gestion de nature purement financière qui reviendrait à la sous-commission DJSS? La frontière est pour le moins difficile à tracer, même si l'on sent confusément que la préoccupation principale de la commission judiciaire sera de savoir si la justice dispose de suffisamment de moyens pour remplir ses fonctions, alors que le souci de la sous-commission DJSS sera plutôt de vérifier si la justice dépense à bon escient ceux mis à sa disposition. Faisant preuve d'humilité et de pragmatisme, notre commission vous propose d'admettre qu'une délimitation stricte est impossible et que seule une collaboration entre les deux instances permettra d'éviter des doublons ou des lacunes. On peut par exemple imaginer que les présidents des deux organes se rencontrent régulièrement pour échanger des informations et/ou qu'un membre de la commission judiciaire assiste avec voix consultative aux séances de la sous-commission DJSS consacrées à l'examen du budget et des comptes des autorités judiciaires.

### *Article 3 – Rapports et propositions*

Indépendamment de ses tâches ordinaires, la commission judiciaire pourra, sur décision du Grand Conseil, être chargée de l'examen d'autres questions touchant au fonctionnement des autorités judiciaires. Conformément à l'article 20, OGC, une révision totale ou partielle de la loi d'organisation judiciaire continuerait donc d'être obligatoirement soumise à la commission législative, mais on peut imaginer que le Grand Conseil estime opportun de confier à sa commission judiciaire l'un ou l'autre sujet relativement "pointu" tel qu'une éventuelle modification

de la législation en matière d'assistance judiciaire ou de la procédure pénale applicable aux enfants et adolescents.

#### *Article 4 – Rapports au Grand Conseil*

La commission judiciaire devra évidemment rendre compte de son activité au Grand Conseil. À l'instar de la commission de gestion et des finances, elle aura l'obligation de rédiger un rapport écrit annuel (al. 1). Elle aura en outre la possibilité, lorsque le besoin s'en fait sentir, d'adresser au Grand Conseil d'autres rapports sur des événements ponctuels (al. 2). On verra en revanche ci-après (art. 24) que dans le domaine des élections judiciaires, la commission devra se limiter à un rapport oral.

#### **Chapitre 2 – Haute surveillance sur la gestion du Tribunal cantonal**

Consacré à la surveillance proprement dite sur la gestion du Tribunal cantonal, le chapitre 2 énumère, de manière non exhaustive, les éléments sur lesquels doit porter l'examen de la commission ainsi que les divers moyens à sa disposition pour y procéder. Elle règle également le mode de saisine de la commission.

#### *Article 5 – Portée de la haute surveillance*

La structure de cette disposition est importante, car elle fait clairement apparaître la distinction fondamentale qu'il y a lieu d'opérer entre la surveillance au premier degré sur la gestion du TC en tant que tel et celle, au second degré, exercée sur l'activité de surveillance du TC sur l'ensemble des magistrats de l'ordre judiciaire, à savoir les présidents des tribunaux de district, le Ministère public, les juges d'instruction, le Tribunal fiscal, les autorités régionales de conciliation ainsi que les membres individuels du TC. Cette disposition doit être lue en rapport avec l'article 9 qui habilite la commission à établir des directives sur les éléments qu'elle souhaite voir traités par le TC dans ses rapports de gestion; c'est dire qu'en vertu de son pouvoir de haute surveillance, la commission pourra indirectement influencer sur la manière dont le TC exerce son propre pouvoir de surveillance.

L'examen de la commission devra porter tout d'abord sur la **célérité** avec laquelle la justice est rendue. C'est là un des aspects fondamentaux de la surveillance, un point sur lequel l'ensemble des auteurs, même les plus restrictifs, sont d'accord: en tant qu'autorité ayant mis en place les tribunaux, le législateur doit s'assurer que ces tribunaux fonctionnent, c'est-à-dire que la justice est rendue et qu'elle l'est dans des délais raisonnables.

La commission aura ensuite la possibilité de se pencher sur les **qualifications personnelles des juges**, c'est-à-dire sur leur aptitude à entretenir des rapports humains normaux entre eux, avec leur personnel, ainsi bien sûr qu'avec les justiciables. Aux yeux de la commission, et comme certains événements survenus au niveau fédéral l'ont bien montré, c'est là en effet un autre élément essentiel d'une saine administration de la justice.

Le bon fonctionnement d'une institution ne dépend pas seulement des personnes qui la composent, mais également des structures et de l'organisation dont elle se dote. Il a dès lors paru logique de permettre à la commission de s'intéresser aussi aux différentes **ordonnances, directives et autres circulaires** émises par le TC et qui complètent son règlement du 17 août 1992 (RSN 162.102).

De même a-t-il paru judicieux d'autoriser la commission judiciaire à prendre connaissance des **directives** émises par le TC **à l'intention des magistrats inférieurs ainsi que d'autres autorités**.

Enfin, l'examen de la commission devra porter sur les **moyens dont disposent les autorités judiciaires** pour effectuer leur travail: les juges les mieux intentionnés et les institutions les mieux organisées ne peuvent rien sans personnel administratif suffisant, ni moyens matériels et locaux adéquats. En tant qu'autorité budgétaire, le Grand Conseil se doit donc de vérifier que les tribunaux qu'il met en place disposent des moyens nécessaires pour s'acquitter convenablement de leur mission. C'est d'autant plus important que, pour l'instant du moins, le pouvoir judiciaire ne

dispose pas d'un budget qui lui soit propre mais qu'il dépend du Conseil d'Etat pour faire valoir ses besoins devant le Grand Conseil.

### *Articles 6 et 7 – Moyens de contrôle*

Les articles 6 et 7 définissent les moyens à disposition de la commission pour effectuer son travail de surveillance. Si une place à part a été réservée à la discussion du rapport de gestion du Tribunal cantonal, ce n'est pas pour indiquer l'existence d'une quelconque hiérarchie entre les moyens de contrôle, mais pour insister une fois encore sur le fait que la surveillance est fondée avant tout sur un dialogue entre autorités, ce qu'exprime clairement l'alinéa 2 de l'article 6 en prescrivant que le rapport de gestion fasse l'objet d'une discussion lors d'une rencontre entre la commission judiciaire et le Tribunal cantonal. De même n'est-ce pas par hasard mais bien à dessein que ce terme de rencontre a été utilisé et préféré à celui d'inspection qui évoque inmanquablement une surveillance de type hiérarchique, voire "policière".

Il n'en demeure pas moins que les pouvoirs de la commission ont été conçus de manière relativement large, ce que reflète d'ailleurs la clause générale de la lettre c de l'article 7. C'est ainsi que la commission pourra non seulement avoir accès aux résultats des audits auxquels procède d'ores et déjà l'inspection des finances de l'Etat mais qu'elle pourra solliciter des analyses complémentaires si elle l'estime nécessaire, y compris par exemple auprès d'instances extérieures à l'administration.

### *Article 8 – Information*

Aux termes de l'article 5a de la loi d'organisation du Grand Conseil, l'autorité législative ainsi que ses commissions "ont le droit d'obtenir du Conseil d'Etat et de l'administration toutes les informations dont elles ont besoin pour accomplir leurs tâches, notamment dans l'exercice de la haute surveillance". Conçue dans l'optique de la haute surveillance du Grand Conseil sur le Conseil d'Etat et sur l'administration, cette disposition doit logiquement être complétée de manière à permettre à la future commission judiciaire de remplir sa mission de haute surveillance sur la gestion du Tribunal cantonal. C'est le but de l'article 8 qui vous est proposé ainsi que de la modification prévue dans l'une des dispositions finales de la loi. Logiquement, l'article 5a modifié de l'OGC précise qu'en cas de contestation au sujet des documents accessibles, c'est au Grand Conseil qu'il appartient de trancher après avoir entendu le Conseil d'Etat ou le Tribunal cantonal et, au besoin, les deux.

Sur la base de cette nouvelle disposition, la commission judiciaire pourra donc avoir accès aux dossiers de justice, y compris le cas échéant à ceux d'affaires non encore classées. Comme l'indique l'alinéa 2 de l'article 8, le cas devrait toutefois demeurer exceptionnel, et comme on touche ici à un point sensible, c'est peut-être le lieu de rappeler que la commission devra exercer son activité conformément aux principes généraux de l'activité administrative, notamment le principe de la proportionnalité, et respecter les droits de la personnalité des intéressés. C'est dire en d'autres termes qu'il ne devrait en règle générale pas être nécessaire à la commission de connaître les noms des parties pour effectuer son travail de contrôle. À cet égard, on signalera d'ores et déjà que les membres de la commission ainsi que son personnel administratif seront soumis au secret de fonction (cf. art. 13 ci-après).

### *Article 9 – Directives*

Comme déjà exposé ci-devant, cette disposition permettra à la commission d'exiger du TC qu'il élabore ses rapports de gestion de manière à renseigner le Grand Conseil sur des aspects actuellement peu présents mais susceptibles de l'intéresser. On peut imaginer, par exemple, que la commission souhaite connaître dorénavant non pas seulement le nombre de causes en suspens au début et à la fin de l'année, mais combien de causes, pendantes au début de l'année, le sont encore à la fin et, le cas échéant, pour quelle raison: par manque de personnel, d'infrastructures, en raison de la nature ou de la difficulté particulière de la cause ou, plus simplement, par la faute des parties.

Quant à la lettre *b*, elle permettra à la commission d'inviter le TC à prendre des mesures concrètes dans l'un ou l'autre des domaines énumérés à l'article 5. On peut penser par exemple à des directives concernant l'accélération d'un certain type de procédure.

### *Article 10 – Échanges de vue*

C'est dans le même esprit qu'il a été prévu des échanges de vues entre la commission judiciaire et le TC sur des questions d'actualité concernant l'autorité judiciaire. Ces échanges de vues pourront être organisés de manière ponctuelle ou régulière, à la demande de l'une ou l'autre instance et en fonction de l'actualité.

Dans le cadre de ce chapitre sur la haute surveillance, il n'est logiquement pas question d'une participation du Conseil d'Etat aux échanges de vue organisés entre la commission judiciaire et le TC. Notre commission estime en effet que dans ce domaine, comme d'ailleurs dans celui des élections judiciaires dont on reparlera plus loin, il n'y a pas de place pour une application de l'article 82 de la Constitution cantonale qui donne aux membres du Conseil d'Etat le droit de "participer aux séances du Grand Conseil et à celles de ses commissions, y prendre la parole et y faire des propositions". On verra toutefois que l'autorité exécutive n'est pas dépourvue de moyens pour faire part à la commission judiciaire de ses préoccupations et qu'une plate-forme de discussion a été prévue pour des échanges entre les trois pouvoirs (cf. chapitre 4 ci-après).

### *Article 11 – Plaintes*

La commission pourra être saisie par toute personne ou autorité intéressée, sans forme particulière. Les lettres et pétitions adressées au Grand Conseil et relatives à l'administration de la justice lui seront donc transmises comme objet de sa compétence conformément à l'article 86, alinéa 2, OGC.

Si la plainte concerne une autorité judiciaire inférieure, la commission devra la transmettre au TC et requérir de sa part un rapport sur la suite donnée à l'affaire. Si la plainte est dirigée contre le TC lui-même, c'est à la commission qu'il incombera de s'en saisir directement en faisant usage des moyens qui sont les siens et qui ont été décrits ci-devant.

### *Article 12 – Secret de fonction des magistrat-e-s ou des fonctionnaires de l'ordre judiciaire*

Suite aux travaux de la première commission d'enquête parlementaire, le Grand Conseil a modifié l'article 20 de la loi sur le statut de la fonction publique en ce sens que "le fonctionnaire qui s'adresse directement à la commission de gestion et des finances du Grand Conseil ne peut être poursuivi pour violation du secret de fonction s'il lui a été impossible d'agir utilement par voie hiérarchique".

La disposition qui vous est proposée aujourd'hui résulte d'une suggestion de l'actuelle commission d'enquête parlementaire s'inspirant elle-même des réflexions du procureur général suppléant extraordinaire dans le cadre des procédures pénales liées à l'affaire du juge d'instruction économique. Dans les ordonnances qu'il a rendues en la matière, l'ancien juge fédéral Egli a en effet dû examiner l'étendue du secret de fonction auquel sont soumis les magistrats ainsi que les fonctionnaires de l'ordre judiciaire et il a relevé l'absence dans leur cas d'une disposition parallèle à celle de l'article 20 de la loi sur le statut de la fonction publique.

Convaincue de la nécessité d'introduire une règle semblable pour les magistrats et les fonctionnaires de l'ordre judiciaire, notre commission a toutefois buté sur la question du siège de la matière: la loi sur le statut de la fonction publique s'applique en effet aux fonctionnaires judiciaires mais pas (ou que très partiellement) aux magistrats de l'ordre judiciaire. Quant à la loi d'organisation judiciaire, elle s'applique évidemment aux magistrats et aux fonctionnaires judiciaires, mais elle précise justement que le statut de ces derniers est réglé par loi sur la fonction publique! Afin de ne pas disperser les règles applicables en la matière, il nous est dès lors apparu que c'est bien dans la loi sur la haute surveillance qu'il convenait d'introduire cette nouvelle disposition. Conformément aux principes généraux de l'activité administrative, il va cependant de soi que si, induit en erreur par l'article 20 de la loi sur le statut de la fonction

publique, un fonctionnaire judiciaire devait s'adresser à la commission de gestion et des finances, il serait aiguillé sur la commission judiciaire.

### **Article 13 – Secret de fonction**

Les membres de la commission judiciaire seront soumis au secret de fonction, dont on rappelle au passage que la violation est punie d'emprisonnement par l'article 320 du code pénal. En faisant figurer cette disposition dans le chapitre 2 relatif à la haute surveillance, la commission législative a voulu montrer l'importance qu'elle attache au respect de la confidentialité des données judiciaires, donc au respect de la séparation des pouvoirs. Cela ne signifie pas pour autant que, dans le cadre des autres activités de la commission judiciaire, ses membres seront libres de divulguer les informations auxquelles ils auront accès. À l'instar des membres de la commission de gestion et des finances (art. 21, al. 3, OGC) ainsi d'ailleurs que de l'ensemble des membres du Grand Conseil et des commissions (art. 5a et 5b, OGC), ils auront l'obligation de ne pas révéler les "faits dont ils ont connaissance dans l'exercice de leur activité officielle et qui doivent rester secrets en raison de leur nature, des circonstances ou d'instructions spéciales" (art. 20 de la loi sur le statut de la fonction publique). Dans le cadre de la préparation des élections judiciaires, en revanche, les membres de la commission judiciaire auront évidemment le droit de révéler à leurs collègues de groupe le contenu des dossiers et la teneur des entretiens de candidature puisque cela relève précisément de leur mission.

### **Chapitre 3 – Élections judiciaires**

Les dispositions du chapitre 3 s'inspirent, en la simplifiant, de la procédure en vigueur dans le canton de Berne en matière de préparation des élections judiciaires. Elles reprennent en particulier l'idée d'une mise en consultation des candidatures à la magistrature judiciaire auprès des milieux intéressés. Pour le surplus, la réglementation prévue se borne à codifier la pratique suivie actuellement dans notre canton.

### **Article 14 – Compétences et composition**

Les élections prévues aux articles 121 à 125 de la loi d'organisation du Grand Conseil concernent les magistrats de l'ordre judiciaire, les assesseurs de l'autorité tutélaire ainsi que les jurés cantonaux. À l'article 126, la loi d'organisation du Grand Conseil règle également l'élection des jurés fédéraux qui siégeaient dans le cadre des Assises fédérales, mais ils ont été supprimés en même temps que cette dernière institution peu après l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale. C'est la raison pour laquelle les dispositions finales suppriment cet article de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) et adaptent en conséquence la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN).

Comme on l'a vu ci-devant, la commission judiciaire sera composée de six membres élus selon les règles des articles 63 de la Constitution cantonale et 23 de la loi d'organisation du Grand Conseil, c'est-à-dire sur la base de la représentation proportionnelle. Dans la constellation politique actuelle, une commission de six membres assurerait la représentation de tous les groupes constitués du Grand Conseil, mais il n'en ira peut-être pas toujours ainsi. C'est la raison pour laquelle l'article 14 LHS prévoit qu'un ou une députée par groupe ou parti non représenté dans la commission puisse assister avec voix consultative à la préparation des élections judiciaires. Le but de cette disposition est de permettre à tous les partis, y compris à ceux qui ne comptent pas le nombre de membres nécessaire pour constituer un groupe, de se forger une opinion au sujet des candidates et candidats aux postes de la magistrature en participant aux séances de la commission judiciaire au cours desquelles ces personnes sont entendues. En précisant qu'ils pourront le faire avec voix consultative, la commission a voulu manifester l'intention de permettre à ces députés une participation active, impliquant par exemple le droit de poser des questions aux candidats. En revanche, ces députés ne pourront pas participer aux discussions – et encore moins voter – sur les divers points à régler en matière de préparation des élections judiciaires, par exemple sur la manière dont se feront les mises au concours (art. 16) ou sur la question de savoir si une réélection est ou non contestée (art. 21).

### *Article 15 – Droit à l'information de la commission*

Dans un pays où aucune école ne prépare à l'exercice d'une fonction aussi importante que celle de magistrat de l'ordre judiciaire, il importe que l'autorité électorale ne se prive d'aucun moyen pour faire le meilleur choix possible. C'est la raison pour laquelle nous vous proposons de donner à la commission judiciaire la possibilité de prendre toutes les initiatives qu'elle jugera utiles pour lui permettre de se forger une opinion quant aux qualités des candidats à la magistrature. Cette disposition est le pendant de l'article 8 relatif au droit de la commission à l'information dans l'exercice de ses tâches de haute surveillance. Dans le cadre de la préparation des élections judiciaires, on peut penser notamment à la nécessité pour la commission de se renseigner sur les capacités professionnelles d'un candidat auprès du tribunal d'un autre canton ou encore sur sa solvabilité auprès de l'office des poursuites.

### *Article 16 – Mise au concours*

Toujours dans le souci de permettre le recrutement des personnes les plus compétentes, la commission a prévu de donner aux mises au concours la publicité la plus large possible. Sur la base de l'alinéa 2 de cette disposition, la commission aura même la compétence d'utiliser d'autres modes de communication que la presse traditionnelle, voire électronique: bien que le procédé ne soit pas tellement dans nos habitudes, on peut songer, par exemple, au recrutement de candidats par le biais de mandataires spécialisés ("chasseurs de tête").

### *Article 17 – Liens d'intérêts*

Par analogie avec ce qui est désormais la règle pour les députés, la commission vous propose qu'un candidat à un poste de magistrat doive, sous réserve du secret professionnel, indiquer ses liens d'intérêts, c'est-à-dire:

- son activité professionnelle;
- ses fonctions au sein d'organes de direction ou de surveillance de fondations, de sociétés et d'établissements importants, suisses ou étrangers, de droit public ou de droit privé;
- ses fonctions permanentes de direction ou de consultation pour le compte de groupes d'intérêts importants, suisses ou étrangers;
- ses fonctions au sein de commissions ou d'autres organes de la Confédération, du canton et des communes;
- ses fonctions politiques importantes.

L'analogie avec les députés est toutefois doublement imparfaite: alors que les députés ne doivent annoncer leurs liens d'intérêts qu'au moment de faire leur entrée au Grand Conseil, les futurs juges devront le faire au moment de déposer leur candidature, le but étant évidemment encore une fois de permettre au Grand Conseil de faire son choix en connaissance de cause; à la différence des députés et par respect pour leur indépendance, les juges élus n'auront en revanche pas à indiquer régulièrement les modifications intervenues dans leurs liens d'intérêts.

### *Article 18 – Consultation en cas d'élection*

Si la commission **pourra** prendre toutes les initiatives qu'elle juge utiles pour s'informer sur les candidats à un poste de magistrat (art. 15), elle aura l'**obligation** de consulter les milieux concernés par une telle élection. S'agissant du monde judiciaire, on aurait pu imaginer consulter l'ensemble des magistrats, ce qui aurait peut-être été excessif, ou, à l'inverse, uniquement le Tribunal cantonal, voire les juges directement concernés par le poste à repourvoir, ce qui aurait éventuellement été quelque peu limitatif. Sur la base d'une suggestion du TC lui-même, c'est une solution intermédiaire qui vous est proposée: elle consiste à consulter la **commission de la magistrature**. Organe exécutif de la conférence judiciaire, qui réunit elle-même au moins une fois par année l'ensemble des magistrats du pouvoir judiciaire, "la commission de la magistrature est composée, sous la présidence du ou de la président-e du Tribunal cantonal, de deux juges du

Tribunal cantonal, d'un ou d'une représentant-e du ministère public, de trois président-e-s de tribunaux de district ou des autorités régionales de conciliation en matière de bail à loyer ou encore du Tribunal fiscal, d'un juge d'instruction et d'un ou d'une juriste du Tribunal cantonal. Une représentant-e du département compétent peut également être associé-e à ses travaux" (article premier du règlement de la commission de la magistrature du 24 septembre 1993, voir annexe).

Du côté des usagers de la justice, la commission vous propose de limiter la consultation aux associations professionnelles d'avocats. En tant qu'auxiliaires de la justice, ces professionnels devraient en effet être à même de se forger une opinion fondée sur des candidatures qui, dans la plupart des cas, seront d'ailleurs issues de leurs propres rangs.

Il importe de ne pas se méprendre sur la portée de la consultation: son but n'est pas de favoriser la cooptation, mais de permettre à la commission, et à sa suite au Grand Conseil, de se forger une opinion en connaissance de cause. En d'autres termes, ce qui est demandé aux organes consultés, ce ne sont pas leurs préférences mais leurs éventuelles objections à l'égard de telle ou telle candidature, ce qui devrait être possible sur la base de la seule indication des nom, prénom, titre et domicile des candidats. Par ailleurs, et comme on le verra encore, le ou les juges qui participent aux auditions des candidats auront accès à l'intégralité des dossiers de candidature.

D'une manière générale, la sous-commission ne s'attend pas à des réactions abondantes de la part des milieux consultés, mais elle considère qu'il leur appartient – et c'est le sens de l'alinéa 3 – de prendre leurs responsabilités, de manière à ce que le Grand Conseil, qui est composé en majorité de non juristes, puisse voter en se fiant au consentement au moins tacite des professionnels concernés.

#### *Article 19 – Entretien de présentation en cas d'élection*

Les entretiens de candidature prévus à l'alinéa 1 constituent un véritable droit pour les candidats et donc une obligation pour la commission. Cette dernière n'aura donc pas la compétence d'écarter une candidature qui lui paraîtrait farfelue.

Pour le surplus, cette disposition ne fait que codifier la pratique actuelle, selon laquelle la sous-commission "élections judiciaires" s'entoure d'un ou de plusieurs magistrats de l'ordre judiciaire pour auditionner les candidats. En règle générale, la sous-commission invite actuellement un magistrat occupant un poste identique à celui mis au concours ainsi que le président du TC; pour les élections aux postes d'assesseurs de l'autorité tutélaire, en revanche, seul participe à l'audition le président du tribunal de district concerné.

#### *Article 20 – Procédure en cas de réélection*

Cette disposition codifie également la pratique actuelle consistant à demander à l'avance aux juges en place s'ils entendent ou non se représenter. Dans la seconde hypothèse, le poste sera remis au concours conformément à l'article 16 et la procédure sera ensuite celle prévue en cas d'élection (art. 17 à 19). Dans la première hypothèse, et sous réserve du droit de tout citoyen de faire acte de candidature jusqu'à l'ouverture de la session du Grand Conseil, la réélection devrait constituer une simple formalité. C'est dès lors à dessein qu'il n'y a pas de parallélisme entre la procédure suivie en matière d'élection et celle applicable en cas de réélection. Dans le souci de préserver l'indépendance de la justice, il s'agit en particulier d'éviter que les juges candidats à leur propre succession n'aient à "mener campagne" tous les six ans auprès des avocats dont l'avis serait ensuite sollicité par le biais de leur association professionnelle.

#### *Article 21 – Réélection contestée*

Sur la base des constatations qu'elle aura pu faire elle-même dans l'exercice général de ses activités de surveillance, il pourra toutefois arriver que la commission soit amenée à constater qu'une réélection n'ira pas de soi, voire qu'elle est franchement contestée. Dans un tel cas, et conformément aux principes généraux de la procédure administrative, la commission devra entendre le juge concerné afin de lui permettre de s'exprimer sur les reproches qui lui sont adressés. Le cas échéant, la commission entendra également le TC, en tant qu'autorité de

surveillance des magistrats, ce qui permettra de vérifier que ce dernier a bien joué le rôle qui est le sien. C'est le lieu en effet de signaler que pendant la durée de sa période de nomination, soit six ans selon l'article 84 de la Constitution cantonale, un juge ne peut pas être révoqué par le Grand Conseil. Seul le Tribunal cantonal, dans le cadre de son pouvoir disciplinaire, peut prendre des sanctions allant jusqu'à la destitution (art. 38 de la loi d'organisation judiciaire).

On rappellera pour conclure que dans le cadre de la procédure de réélection, la commission conserve le droit que lui confère l'article 15 de prendre toutes les mesures utiles pour lui permettre de se forger une opinion. C'est dire que, sans se transformer en commission d'enquête parlementaire, la commission judiciaire pourra réunir les éléments d'information qui lui permettent de confirmer ou de lever les doutes qu'elle pourrait avoir et de renseigner ensuite le Grand Conseil conformément à l'article 24.

#### ***Articles 22 et 23 – Assesseur-e-s de l'autorité tutélaire***

Ces dispositions ne font que codifier la pratique actuelle selon laquelle les candidates et candidats à un poste d'assesseur de l'autorité tutélaire ne sont entendus que s'ils en font la demande. Pour le surplus, il s'agit d'un renvoi aux articles 16 et 19.

#### ***Article 24 – Information du Grand Conseil***

Cette disposition constitue à la fois l'aboutissement et la raison d'être de l'ensemble du chapitre 3: toute la procédure mise en place vise en effet à permettre au Grand Conseil d'exercer en toute connaissance de cause et dans le respect de la séparation des pouvoirs les compétences électives que lui confère la Constitution cantonale.

Par soucis de simplification et de protection de la personnalité des candidats, l'information donnée au Grand Conseil est orale.

#### ***Article 25 – Jurés cantonaux***

Cette disposition se borne à rappeler le fait que la commission judiciaire n'intervient pas dans le processus d'élection des jurés cantonaux puisque celui-ci est entièrement réglé aux articles 44a à 44e de la loi d'organisation judiciaire.

### ***Chapitre 4 – Conflits de compétence entre autorités***

Ce chapitre vise tout d'abord à combler une lacune: en son article 61, lettre *g*, la nouvelle Constitution cantonale prévoit en effet que les conflits de compétence entre autorités sont tranchés par le Grand Conseil; en revanche, c'est en vain que l'on rechercherait dans la Constitution ou dans notre loi d'organisation la procédure à suivre en la matière. Comme on imagine mal le Grand Conseil statuer sans que le dossier ait été préalablement instruit, il a paru important à notre commission de prévoir une procédure pour traiter de ce genre de cas; c'est le but premier des articles 26 à 30 de la loi. Il convient toutefois de souligner que la commission n'aura pas d'autre pouvoir que celui de tenter la conciliation et d'instruire le dossier; compte tenu de sa composition, il serait en effet inopportun de lui conférer un quelconque pouvoir de décision en la matière. En cas d'échec de la conciliation, c'est au Grand Conseil et à lui seul qu'il appartiendra de trancher (art. 30).

La portée de ce chapitre va toutefois au-delà de la résolution des conflits au sens strictement juridique de l'article 61, lettre *g*, de la Constitution. En raison de son caractère permanent, il nous a en effet paru opportun de confier à la future commission judiciaire, le souci, lui aussi constant, de veiller au maintien de rapports harmonieux entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire et de prendre dans ce but toutes les initiatives qu'elle jugera nécessaires. Il ne faudrait cependant pas voir dans l'article 26 la base de la constitution d'une sorte de commission d'enquête parlementaire permanente: la commission judiciaire devra servir uniquement de plate-forme de discussion entre les pouvoirs et exercer ainsi un rôle préventif dans la survenance des conflits.

## **Chapitre 5 – Échanges de vue – Législation et jurisprudence**

### *Article 31 – Législation et jurisprudence: adéquation*

Cette disposition a pour but d'institutionnaliser une des fonctions essentielles, même si elle est demeurée jusqu'ici largement incomprise et inutilisée, de la haute surveillance entendue dans un sens large, à savoir l'instauration d'un dialogue permanent entre autorités législative et judiciaire au sujet des rapports entre la loi et la jurisprudence.

L'alinéa 2 précise que la commission pourra se renseigner sur la pratique des tribunaux en matière d'application des dispositions légales, c'est-à-dire qu'elle pourra prendre connaissance de la jurisprudence, même de celle qui n'est pas publiée ni destinée à la publication.

Afin d'éviter tout malentendu, l'alinéa 3 rappelle toutefois qu'il ne saurait être question pour la commission de chercher à influencer en quoi que ce soit une décision de justice. En résumé et en d'autres termes, ce n'est pas aux juges de s'adapter aux désirs du législateur, mais, éventuellement, au législateur d'adapter ses lois en fonction de la volonté politique qui est la sienne. Encore faut-il, pour cela, qu'il ait connaissance de la jurisprudence des tribunaux et qu'il puisse en discuter avec eux. Un tel dialogue existe sur le plan fédéral et il semble donner satisfaction aux acteurs concernés, à savoir les commissions de gestion du Parlement et le Tribunal fédéral.

### *Article 32 – Compétences du Conseil d'État*

Lorsqu'ils appliquent le droit cantonal ou qu'ils refusent de le faire parce qu'il se révèle contraire au droit fédéral, les juges ne font qu'user d'une compétence que leur confère l'article 86 de la Constitution cantonale. Or, en son article 72, cette même Constitution confie au Conseil d'Etat le soin de veiller "à la bonne application du droit cantonal ainsi qu'à celle du droit fédéral dans la mesure où elle incombe au canton". Il importait dès lors de préciser que lorsqu'elle discute avec le TC de l'application du droit cantonal et de sa conformité avec le droit fédéral, la commission judiciaire ne saurait empiéter sur les compétences du Conseil d'État.

## **Chapitre 6 – Dispositions finales**

Les modifications de la loi d'organisation du Grand Conseil et de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise ont déjà été commentées en lien avec les articles 2, 8 et 14 relatifs aux compétences générales de la commission judiciaire, à son droit d'obtenir des informations et à ses pouvoirs en matière d'élections judiciaires. Pour le surplus, ce chapitre contient les dispositions habituelles en matière de référendum et d'entrée en vigueur de la loi.

**Au vote final, la commission a adopté le projet de loi sur la haute surveillance à l'unanimité des membres présents.**

## **4. CONCLUSIONS**

"Haute surveillance parlementaire sur la justice" et "séparation des pouvoirs", voilà bien deux notions qu'à première vue tout semble opposer. Si l'on ne se contente pas de les brandir comme un épouvantail, mais qu'on y regarde de plus près, on constate qu'elles sont en réalité parfaitement conciliables: toutes deux poursuivent en effet le même but, celui de permettre la collaboration la plus harmonieuse possible d'autorités ayant certes des fonctions distinctes, mais au service d'un même "client", le citoyen et le justiciable.

Curieusement, notre canton ne semble pas s'être beaucoup soucié jusqu'à ce jour de cette problématique pourtant vieille comme la séparation des pouvoirs elle-même. Il aura fallu l'adoption de la nouvelle Constitution et le transfert au Grand Conseil d'une compétence exercée jusqu'alors par le Conseil d'État, pour que le législatif se préoccupe de savoir comment il allait exercer ses nouvelles fonctions de haute surveillance sur la justice.

Au travers du présent rapport et du projet de loi qui l'accompagne, nous espérons vous avoir convaincus du bien-fondé d'une conception renouvelée et positive de la séparation des pouvoirs et de la haute surveillance. Notre commission a l'immodestie de croire que si les propositions qu'elle vous fait aujourd'hui avaient été mises en œuvre plus tôt, il n'aurait pas été nécessaire de nommer une commission d'enquête parlementaire pour faire la lumière sur les dysfonctionnements existant actuellement dans les rapports entre les pouvoirs exécutif et judiciaire. Notre vœu le plus cher serait bien sûr que, couplées à celles de la CEP, les présentes propositions puissent contribuer à jeter les bases d'un dialogue permanent et d'une collaboration constructive entre autorités.

C'est dans cet esprit que la commission législative vous propose d'accepter le projet de loi qui vous est soumis.

La commission législative a adopté le présent rapport lors de sa séance du 24 octobre 2003 à l'unanimité des membres présents.

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

Neuchâtel, le 24 octobre 2003

Au nom de la commission législative:

*Le président,*  
C. BLANDENIER

*Le rapporteur,*  
D. PERDRIZAT

---

# Loi sur la haute surveillance de la gestion du Tribunal cantonal et l'exercice des autres compétences du Grand Conseil en matière judiciaire (loi sur la haute surveillance, LHS)

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*

vu les articles 55, 59, 60, 61, alinéa 1, lettres *g* et *h*, et 84 de la Constitution cantonale, du 24 septembre 2000;

sur la proposition de la commission législative, du 24 octobre 2003,

*décrète:*

## CHAPITRE PREMIER

### Dispositions générales

But et champ  
d'application

**Article premier** <sup>1</sup>La présente loi a pour but de régler l'exercice des compétences du Grand Conseil en matière judiciaire.

<sup>2</sup>Elle porte sur:

- a) l'exercice de la haute surveillance sur la gestion du Tribunal cantonal;
- 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.

<sup>3</sup>La présente loi n'est pas applicable aux procédures d'amnistie et de grâce.

Commission  
compétente

**Art. 2** <sup>1</sup>La commission judiciaire du Grand Conseil (ci-après: la commission) est l'organe compétent en la matière.

<sup>2</sup>Demeurent réservées les compétences des autres commissions du Grand Conseil.

Rapports et  
propositions

**Art. 3** La commission peut être chargée par le Grand Conseil d'examiner les rapports ou les propositions touchant au fonctionnement des autorités judiciaires.

Rapports au  
Grand Conseil

**Art. 4** <sup>1</sup>La commission rédige un rapport annuel sur l'ensemble de ses activités à l'intention du Grand Conseil.

<sup>2</sup>Elle peut en outre lui adresser en tout temps d'autres rapports lorsqu'elle le juge utile.

## CHAPITRE 2

### Haute surveillance sur la gestion du Tribunal cantonal

Portée de la haute surveillance	<p><b>Art. 5</b> <sup>1</sup>La haute surveillance a pour objet la gestion du Tribunal cantonal</p> <p><sup>2</sup>Elle doit notamment porter sur:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) la célérité avec laquelle il rend la justice;</li><li>b) les qualifications personnelles de ses membres;</li><li>c) les règlements, ordonnances, circulaires et directives qu'il édicte;</li><li>d) les directives qu'il émet à l'intention des magistrat-e-s ou autorités;</li><li>e) les besoins des autorités judiciaires.</li></ul> <p><sup>3</sup>La haute surveillance porte en outre sur la surveillance exercée par le Tribunal cantonal sur les magistrat-e-s de l'ordre judiciaire.</p>
Moyens de contrôle	<p><b>Art. 6</b> <sup>1</sup>La commission procède à l'examen de la gestion du Tribunal cantonal sur la base du rapport que celui-ci adresse chaque année au Grand Conseil.</p>
1. Rapport de gestion	<p><sup>2</sup>Elle discute ce rapport avec le Tribunal cantonal, qu'elle rencontre au moins une fois par année en ses locaux.</p>
2. Autres moyens de contrôle	<p><b>Art. 7</b> <sup>1</sup>La commission peut en outre:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) entendre les magistrat-e-s du Tribunal cantonal et son personnel;</li><li>b) faire procéder par le service de l'inspection des finances de l'Etat à un audit, partiel ou total, du Tribunal cantonal;</li><li>c) prendre d'autres mesures qu'elle juge indispensables pour remplir sa mission.</li></ul>
Information	<p><b>Art. 8</b> <sup>1</sup>La commission peut exiger des services de l'administration, par l'intermédiaire du Conseil d'Etat, et des autorités judiciaires, par l'intermédiaire du Tribunal cantonal, tous les renseignements et toute la documentation nécessaires à l'exercice de son mandat.</p> <p><sup>2</sup>La commission ne peut accéder aux dossiers d'affaires judiciaires en cours que si cela s'avère indispensable, notamment sous l'angle de la proportionnalité, à l'accomplissement de ses missions.</p>
Directives	<p><b>Art. 9</b> <sup>1</sup>Après consultation du Tribunal cantonal, la commission peut:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) établir des directives sur les éléments qu'elle souhaite voir traités par le Tribunal cantonal dans ses rapports de gestion;</li><li>b) établir des directives sur les procédures à suivre pour l'examen d'éléments particuliers de la gestion du Tribunal cantonal.</li></ul>
Echanges de vue	<p><b>Art. 10</b> <sup>1</sup>La commission organise avec le Tribunal cantonal des échanges de vue sur des questions d'actualité concernant l'autorité judiciaire.</p>
Plaintes	<p><b>Art. 11</b> <sup>1</sup>La commission est saisie de toutes les plaintes à l'encontre des autorités judiciaires qui parviennent au Grand Conseil ou qu'elle reçoit elle-même.</p>

<sup>2</sup>Elle instruit ces plaintes dans les limites de la séparation des pouvoirs, les dispositions des lois spéciales et des codes de procédure civile, pénale et administrative relatives aux plaintes contre les autorités judiciaires étant réservées.

<sup>3</sup>Elle propose au Tribunal cantonal ou, au besoin, au Grand Conseil les moyens de remédier aux carences qu'elle constate.

Secret de fonction des magistrat-e-s ou des fonctionnaires de l'ordre judiciaire **Art. 12** <sup>1</sup>Les magistrat-e-s ou les fonctionnaires de l'ordre judiciaire qui s'adressent directement à la commission judiciaire ne peuvent être poursuivi-e-s pour violation du secret de fonction s'il leur a été impossible d'agir utilement par les voies ordinaires.

Secret de fonction **Art. 13** Les membres de la commission ainsi que son personnel administratif sont soumis au secret de fonction.

## CHAPITRE 3

### Préparation des élections judiciaires

Compétences et composition **Art. 14** <sup>1</sup>La commission prépare les élections judiciaires prévues aux articles 121 à 125 de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 22 mars 1993.

<sup>2</sup>Un ou une députée par groupe ou par parti non représenté dans la commission peut assister à ces travaux avec voix consultative.

<sup>3</sup>Ces député-e-s sont désigné-e-s par le bureau du Grand Conseil sur proposition des groupes et des partis concernés.

Droit à l'information de la commission **Art. 15** La commission peut prendre toutes les initiatives qu'elle juge utiles pour lui permettre de se forger une opinion quant aux qualités des candidates et des candidats.

Magistrat-e-s de l'ordre judiciaire **Art. 16** <sup>1</sup>La commission met les postes vacants au concours dans la Feuille officielle, sur Internet et dans les quotidiens neuchâtelois.

1. Mise au concours <sup>2</sup>La commission peut en outre procéder aux mises au concours par d'autres moyens.

2. Liens d'intérêts **Art. 17** Chaque candidat-e doit indiquer, sous réserve du secret professionnel, ses liens d'intérêts, en application par analogie de l'article 5c OGC.

3. Consultation en cas d'élection **Art. 18** <sup>1</sup>En cas d'élection, les candidatures sont mises en consultation auprès:

a) de la commission de la magistrature;

b) des associations professionnelles cantonales des avocat-e-s.

<sup>2</sup>Les dossiers de candidature ne sont pas remis aux organes consultés; seuls les nom, prénom, titre et domicile des candidates et des candidats sont communiqués.

<sup>3</sup>L'absence de réponse à la consultation vaut acceptation des candidatures.

4. Entretien de présentation en cas d'élection **Art. 19** <sup>1</sup>La commission convoque les candidates et les candidats à des entretiens de présentation.

<sup>2</sup>Elle invite un ou plusieurs magistrat-e-s de l'ordre judiciaire à y participer.

5. Procédure en cas de réélection **Art. 20** <sup>1</sup>Dix mois au moins avant la fin de la période de fonction des autorités judiciaires, la commission demande aux titulaires s'ils se représentent.

<sup>2</sup>Si le ou la titulaire ne se représente pas, son poste est mis au concours.

6. Réélection contestée **Art. 21** <sup>1</sup>Si la réélection d'un ou d'une titulaire qui se représente est contestée ou qu'elle paraît controversée ou douteuse au vu des constatations de la commission ou de plaintes qui lui ont été adressées, la commission en informe immédiatement la personne concernée et elle l'entend.

<sup>2</sup>Elle entend également l'autorité de surveillance des magistrat-e-s.

<sup>3</sup>Pour le surplus, l'article 15 est applicable.

Assesseur-e-s de l'autorité tutélaire **Art. 22** Les postes d'assesseur-e-s de l'autorité tutélaire sont mis au concours conformément à l'article 16.

1. Mise au concours

2. Entretiens de présentation **Art. 23** Sur demande, les candidates et les candidats aux postes d'assesseur-e-s de l'autorité tutélaire sont convoqués à un entretien de présentation, l'article 19, alinéa 2, étant au surplus applicable.

Information du Grand Conseil **Art. 24** La commission informe oralement le Grand Conseil des résultats des préparatifs de l'élection ou de la réélection.

Juré-e-s cantonaux **Art. 25** La commission n'intervient pas dans l'élection des juré-e-s cantonaux.

## CHAPITRE 4

### Conflits de compétence entre autorités

Relations entre pouvoirs **Art. 26** <sup>1</sup>La commission:

a) veille au maintien de relations harmonieuses entre les pouvoirs;

b) instruit les conflits de compétence qui surgissent entre les autorités et qui ne peuvent être tranchés par les moyens juridictionnels ordinaires;

c) tente la conciliation en vue de résoudre ces conflits de compétence.

<sup>2</sup>A ce titre elle peut, d'office ou sur requête de l'un des pouvoirs, prendre toutes les initiatives nécessaires pour favoriser un dialogue constructif entre les pouvoirs.

<sup>3</sup>En cas de dysfonctionnement, elle fait rapport au Grand Conseil en lui proposant des mesures aptes à rétablir un fonctionnement normal des institutions.

Procédure 1. Saisine **Art. 27** <sup>1</sup>La commission est saisie par une requête motivée des conflits de compétence entre autorités par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat ou le Tribunal cantonal.

<sup>2</sup>Elle peut également se saisir d'office des conflits de compétence entre autorités qui parviennent à sa connaissance.

2. Transmission des documents **Art. 28** <sup>1</sup>Dès qu'elle est saisie, la commission en informe les autorités en conflit.  
<sup>2</sup>Elle leur remet les documents en sa possession pour une prise de position écrite.  
<sup>3</sup>Elle transmet les prises de position aux autorités en conflit.
3. Conciliation **Art. 29** La commission met tout en œuvre pour que le conflit soit résolu par la conciliation.
4. Intervention du Grand Conseil **Art. 30** <sup>1</sup>En cas d'échec de la conciliation, la commission rédige un rapport à l'intention du Grand Conseil.  
<sup>2</sup>Elle lui propose les moyens de remédier au conflit existant.  
<sup>3</sup>Le Grand Conseil tranche définitivement.

## CHAPITRE 5

### Echanges de vue – Législation et jurisprudence

- Législation et jurisprudence: adéquation **Art. 31** <sup>1</sup>La commission vérifie, sur la base de la jurisprudence, la bonne facture de la législation cantonale et son adéquation au droit supérieur.  
<sup>2</sup>Elle organise avec le Tribunal cantonal des échanges de vue concernant la pratique des autorités judiciaires en matière d'application des dispositions légales prises par le Grand Conseil.  
<sup>3</sup>Il n'appartient pas à la commission de vérifier l'application du droit par les autorités judiciaires ni de leur donner des instructions ou des directives dans ce domaine.
- Compétences du Conseil d'Etat **Art. 32** Les compétences du Conseil d'Etat relatives à l'application du droit cantonal et fédéral sont réservées.

## CHAPITRE 6

### Dispositions finales

- Modification du droit antérieur:  
1. Loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) **Art. 33** La loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 22 mars 1993, est modifiée comme suit:  
*Art. 5a, al. 1, 2 et 3 (nouveau)*

<sup>1</sup>Le Grand Conseil et ses commissions ont le droit d'obtenir du Conseil d'Etat, du Tribunal cantonal, de l'administration et des fonctionnaires judiciaires toutes les informations dont ils ont besoin pour accomplir leur tâche, notamment dans l'exercice de la haute surveillance.

<sup>2</sup>En cas de contestation, le Grand Conseil tranche après avoir entendu le Conseil d'Etat ou le Tribunal cantonal et, au besoin, les deux.

<sup>3</sup>*Ancien alinéa 2*

*Art. 19, ch. 5 (nouveau)*

5. la commission judiciaire (six membres).

Commission  
judiciaire

*Art. 21b (nouveau)*

Les tâches de la commission judiciaire sont définies par la loi sur la haute surveillance (LHS), du ...

*Art. 121, al. 2*

<sup>2</sup>Ils s'appliquent à l'élection des juré-e-s cantonaux, sous réserve de l'article 125.

*Art. 126*

*Abrogé*

2. Loi  
d'organisation  
judiciaire  
neuchâteloise  
(OJN)

**Art. 34** La loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN), du 27 juin 1979, est modifiée comme suit:

TITRE II

### **Magistrats, juré-e-s cantonaux et fonctionnaires judiciaires**

*Art. 25, al. 1*

<sup>1</sup>(début de la phrase inchangé) ... des jurés cantonaux, ainsi que les assesseurs...(fin de la phrase inchangée).

*Art. 44f*

*Abrogé*

Référendum  
facultatif

**Art. 35** La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Entrée en vigueur  
et promulgation

**Art. 36** <sup>1</sup>Le Conseil d'Etat fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

<sup>2</sup>Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

*Le président,*

*Les secrétaires,*

## **REGLEMENT DE LA COMMISSION DE LA MAGISTRATURE, DU 24 SEPTEMBRE 1993**

La conférence judiciaire décide de constituer une commission de la magistrature et adopte le règlement suivant:

### **Article premier**

La commission de la magistrature est l'organe exécutif de la conférence judiciaire, laquelle réunit les magistrats du pouvoir judiciaire au moins une fois l'an.

### **Article 2**

La commission de la magistrature est composée, sous la présidence du ou de la président(e) du Tribunal cantonal, de deux juges du Tribunal cantonal, d'un ou d'une représentant(e) du ministère public, de trois présidents (es) de tribunaux de district ou des autorités régionales de conciliation en matière de bail à loyer <sup>1)</sup> ou encore du Tribunal fiscal <sup>2)</sup>, d'un(e) juge d'instruction et d'un ou d'une juriste du Tribunal cantonal.

Un(e) représentant(e) du département compétent peut être <sup>2)</sup> associé(e) à ses travaux.

### **Article 3**

La conférence judiciaire désigne les membres de la commission de la magistrature sur proposition des divers corps représentés (Tribunal cantonal, ministère public, tribunaux de district, juges d'instruction).

La période de fonction des membres est de deux ans. Le mandat est reconductible.

<sup>2)</sup>En cas de vacance en cours de période de fonction, le corps concerné désigne un(e) représentant(e) pour la fin de la période.

### **Article 4**

La commission de la magistrature a les attributions suivantes:

- préparation de la conférence judiciaire
- exécution et suivi des décisions prises par la conférence judiciaire
- formation continue des magistrats de l'ordre judiciaire
- traitement des procédures de consultation des magistrats de l'ordre judiciaire lorsque le Tribunal cantonal le demande.

Elle peut étudier toute question en rapport avec l'administration de la justice et exercer toute autre compétence qui lui est confiée par la conférence judiciaire.

### **Article 5**

La commission de la magistrature peut déléguer à l'un ou plusieurs de ses membres certaines tâches déterminées.

### **Article 6**

En principe, la commission de la magistrature tient quatre séances ordinaires par année.

Des réunions extraordinaires peuvent avoir lieu en tout temps, sur convocation du ou de la président(e).

<sup>1)</sup> Modification du 26 septembre 1996

<sup>2)</sup> Modification du 31 octobre 2001

## TABLE DES MATIERES

	<i>Pages</i>
<b>RESUME</b> .....	1
<b>1. INTRODUCTION</b> .....	1
<b>2. TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	2
2.1. Méthode de travail .....	2
2.2. Travaux de la sous-commission .....	2
2.2.1. Travaux préliminaires .....	2
2.2.2. Rencontre avec le Tribunal cantonal (TC) .....	3
2.2.3. Rencontre avec la cheffe du DJSS .....	3
2.2.4. Rencontre avec une délégation de la Cour suprême du canton de Berne .....	4
2.2.5. Synthèse .....	4
2.2.6. Propositions de la sous-commission .....	6
2.3. Travaux de la commission législative .....	7
2.3.1. Observation du Tribunal cantonal .....	7
2.3.2. Observation du Conseil d'Etat .....	7
2.3.3. Synthèse .....	8
2.3.4. Coordination avec la commission d'enquête parlementaire .....	8
<b>3. EXAMEN ARTICLE PAR ARTICLE</b> .....	8
<i>Chapitre premier – Dispositions générales</i> .....	9
<i>Chapitre 2 – Haute surveillance sur la gestion du Tribunal cantonal</i> .....	11
<i>Chapitre 3 – Elections judiciaires</i> .....	14
<i>Chapitre 4 – Conflits de compétence entre autorités</i> .....	17
<i>Chapitre 5 – Echanges de vue – Législation et jurisprudence</i> .....	18
<i>Chapitre 6 – Dispositions finales</i> .....	18
<b>4. CONCLUSIONS</b> .....	18
<b>Loi sur la haute surveillance de la gestion du Tribunal cantonal et l'exercice des autres compétences du Grand Conseil en matière judiciaire (loi sur la haute surveillance, LHS)</b> .....	20
<b>Annexe: Règlement de la commission de la magistrature, du 24 septembre 2003</b> .....	26