CONSEIL DE LA MAGISTRATURE **04.105**
STATUT DES MAGISTRATS **06.034**
JUGES D'INSTRUCTION **04.108**

Rapport d'introduction de la commission législative au Grand Conseil
concernant
les rapports de la commission législative
- **04.105, Conseil de la magistrature**
- **06.034, Statut des magistrats**
- **04.108 Juges d'instruction**

(Du 21 août 2006)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

La commission législative a examiné dans la composition suivante les trois rapports élaborés par les groupes de travail respectifs de la *Marguerite*:

Président:	M. Michel Bise
Vice-président:	M. Raphaël Comte
Rapporteuse:	Mme Anne Tissot Schulthess
Membres:	M. Mario Castioni
	M. Frédéric Cuche
	Mme Fabienne Montandon
	M. Armand Blaser
	M. Marc-André Nardin
	M. Philippe Bauer
	M. Philippe Gnaegi
	M. Francis Monnier
	Mme Veronika Pantillon
	M. Alain Bringolf
	M. Bernhard Wenger
	M. Walter Willener

Elle a été accompagnée dans ses travaux par M. Jean Guinand, ancien conseiller d'Etat, président du comité de pilotage du projet *Marguerite*, M. Jean Studer, conseiller d'Etat, chef du Département de la justice, de la sécurité et des finances, MM. André Simon-Vermot, chef du service juridique, Alain Tendon, adjoint au chef du service juridique, et Vincent Tattini, collaborateur scientifique pour ledit projet au service juridique de l'Etat.

1. TRAVAUX DE LA COMMISSION

Les trois rapports "Conseil de la Magistrature", "Statut des magistrats" et "Juges d'instruction" ont été examinés par la commission législative les 27 janvier, 24 février, 22 mars, 28 avril, 4 et 17 mai, 2, 22 juin et 21 août 2006.

Les séances des 27 janvier et 22 mars se sont déroulées en présence d'une délégation des autorités judiciaires composée de MM. Jacques-André Guy, président du Tribunal cantonal, Jean-François Grüner, vice-président du Tribunal cantonal, Pierre Cornu, procureur général, François

Delachaux, juge cantonal, et Mme Geneviève Calpini Calame, juge de district. Le 24 février, la commission, dans cette même composition "augmentée", a entendu Mme Sylvie Favre qui représentait les juges d'instruction.

Après ces séances d'entrée en matière, il est devenu évident pour la commission que la suite des travaux devait s'effectuer sans la présence des autorités judiciaires. Il aurait été en effet difficile pour les membres de la commission de parler librement en présence des principaux concernés de questions aussi sensibles que par exemple l'échelle des traitements. D'entente avec le pouvoir judiciaire, qui bien entendu était partie prenante dans l'élaboration desdits rapports au sein des divers groupes de travail, il a été convenu que celui-ci serait tenu au courant de l'avancement des travaux de la commission. Les comptes-rendus ad hoc rédigés par le service juridique devaient lui donner l'occasion de faire part de ses éventuelles remarques.

2. CONTEXTE GENERAL: LA MARGUERITE

Pour mémoire, dans le courant de l'année 2004, tous les projets législatifs comportant une incidence sur l'organisation judiciaire cantonale ont été réunis dans une structure appelée "*Marguerite*" avec un comité de pilotage propre. L'objectif de la *Marguerite* est de coordonner toutes les réformes de la justice neuchâteloise. Le premier train de réformes porte sur la révision du statut des magistrats et sur la création d'un Collège des juges d'instruction, d'une part, et sur la mise en place d'un Conseil de la magistrature, d'autre part. Ces réformes font du reste partie de la feuille de route élaborée par le Conseil d'Etat dans son plan de législature 2006-2009.

Le but ultime de ces réformes est de doter le canton de Neuchâtel, d'ici 2008, d'une nouvelle organisation judiciaire adaptée aux changements en cours au niveau de la Confédération : nouvelle législation fédérale avec la loi sur le Tribunal fédéral, adoptée par les Chambres fédérales; modification de la partie générale du code pénal, adoptée et dont l'entrée en vigueur est fixée au 1er janvier 2007; modification de la Constitution fédérale prévoyant l'unification de la procédure pénale et civile.

Au sujet des trois rapports qui vous sont soumis, il faut encore rappeler que deux d'entre eux, "Conseil de la magistrature" (04.105) et "Juges d'instruction" (04.108), découlent de propositions élaborées par la Commission d'enquête parlementaire (CEP) en décembre 2003 et acceptées par le Grand Conseil le 27 janvier 2004.

3. UN PROCESSUS INHABITUEL

Du fait que le rapport "Statut des magistrats" – un rapport du Conseil d'Etat – est lié au projet de mise sur pied d'un Conseil de la magistrature, et que ces deux rapports forment en quelque sorte un tout, le Conseil d'Etat a demandé que le rapport "Statut des magistrats" soit soumis lui aussi à la commission législative. Celle-ci a accepté cette manière de procéder dans sa séance du 15 novembre 2005.

Comme il s'agissait dans les trois cas de discuter de rapports émanant de groupes de travail placés sous l'égide du comité de pilotage de la *Marguerite*, dont deux sur mandat de la commission législative, la question s'est donc posée de savoir en quoi consisterait à proprement parler le rapport de la commission législative. Il a été finalement décidé, aux termes des travaux de la commission, que celle-ci s'approprierait les rapports dûment tenus à jour au fil des discussions par le service juridique et le groupe de pilotage. Les trois rapports qui vous sont soumis comportent donc de nombreuses modifications faites par la commission et dont on ne retrouve pas nécessairement la traçabilité.

Pour fixer le contexte, la rapporteuse a été chargée de rédiger la présente introduction, qui contient essentiellement l'historique des rapports ainsi qu'une énumération, pour chaque rapport, des points qui ont suscité le plus de discussions d'ordre politique.

La commission souhaite remercier le comité de pilotage pour tout le travail fourni et pour la patience dont ses représentants ont su faire preuve lors des séances, devant parfois même s'accommoder de modifications qu'ils n'auraient pas nécessairement imaginées au départ.

4. CONSEIL DE LA MAGISTRATURE

Modification constitutionnelle

La commission s'est longuement arrêtée sur le statut qu'elle entendait donner à ce nouvel organe au sein de nos institutions. C'est du fait d'une intervention du Conseil d'Etat que le doute s'est soudainement installé dans la commission quant à la question de savoir s'il fallait donner un rang constitutionnel à ce nouveau Conseil de la magistrature. Ce faisant, n'aurait-on pas privé le Grand Conseil de sa prérogative constitutionnelle de haute surveillance sur la gestion des autorités judiciaires? Le projet déléguait en quelque sorte à une autorité nommée, les compétences revenant jusque là à des élus. Le Conseil de la magistrature se serait retrouvé, au niveau constitutionnel, pour ainsi dire sur le même plan que le Grand Conseil. Si la commission acceptait l'idée que les pouvoirs disciplinaires devaient relever d'une autorité à caractère judiciaire – séparation des pouvoirs oblige –, elle n'a pas considéré que les pouvoirs de surveillance administrative devaient être retirés au Grand Conseil et au Conseil d'Etat, cela d'autant moins que le pouvoir judiciaire ne dispose pas à ce jour d'une autonomie financière et qu'en l'état, il ne la souhaite pas. Finalement, ni le Tribunal cantonal, ni le Conseil de la magistrature ne seront mentionnés dans la Constitution; il n'y aura qu'un renvoi à la loi et à la surveillance des autorités judiciaires, ce qui signifie que le nouveau Conseil de la magistrature aura un rang légal et non constitutionnel.

La loi

Les missions de ce nouveau Conseil peuvent être résumées ainsi:

– organisation de la mobilité interne;

– surveillance disciplinaire et administrative au sens du rôle assumé jusqu'ici par le Tribunal cantonal (inspection des greffes et suivi des dossiers).

La composition de ce nouveau Conseil a particulièrement retenu l'attention de la commission, notamment la question de la présence d'un avocat et son mode de désignation.

La question de la rémunération des membres du Conseil de la magistrature a fait l'objet d'un débat plus général sur la manière d'indemniser les personnes émargeant au budget de l'Etat, que ce soit dans une identité administrative (commission consultative) ou politique (commission du Grand Conseil). Pour approfondir la réflexion, elle a disposé de l'arrêté du 26 décembre 1972 concernant les indemnités de présence et de déplacement des membres des commissions administratives, consultatives, d'examen ou d'experts, dans lequel il est stipulé que les magistrats et les fonctionnaires au service de l'Etat n'ont pas droit à une indemnité de présence. Dans le projet de loi initial, il était prévu que les membres du Conseil de la magistrature percevraient une indemnité fixée par le Conseil d'Etat, sur proposition du Conseil de la magistrature. La commission législative a estimé que les principes fixés dans l'arrêté pour les personnes émargeant au budget de l'Etat étaient corrects. Par analogie avec ce qui se fait pour une identité administrative, elle a estimé dans sa majorité que les membres de la magistrature ne devaient rien recevoir, considérant que cette charge faisait partie de la fonction; pour les membres non issus de la magistrature, on pourrait concevoir une indemnité identique aux jetons de présence des députés. Le Conseil d'Etat ayant de toute façon l'intention de remettre à jour l'arrêté mentionné, dont l'application laisse à désirer, il a proposé que nous lui laissions le soin de fixer cette indemnité. Il tiendra compte de la position nettement majoritaire de la commission en ce qui concerne les personnes émargeant au budget de l'Etat et qui ont une charge non élective mais professionnelle (distinction certes peu appropriée pour les juges…).

5. STATUT DES MAGISTRATS

Les trois principales caractéristiques nouvelles de ce nouveau statut des magistrats sont l'organisation interne de la mobilité, la modification de l'échelle des traitements et l'introduction du temps partiel au sein de la magistrature. L'entrée en matière sur ce rapport a été acceptée à l'unanimité et seuls les deux premiers points ont suscité de nombreuses discussions.

Organisation de la mobilité

***Mobilité pour tous*:** Non sans réticences à ouvrir la mobilité pour le poste de procureur et pour les juges du tribunal administratif (postes qu'elle estimait plus politiques), la commission s'est finalement rangée du côté du Conseil d'Etat et de la Magistrature qui ne souhaitaient pas d'exception pour assurer la cohérence du système. Elle a admis d'une part qu'avec la nouvelle procédure pénale fédérale et la future nouvelle organisation judiciaire cantonale, la hiérarchie des tribunaux deviendrait caduque; et d'autre part, qu'appliquer et respecter la loi est toujours d'intérêt public, quel que soit le domaine de la loi. Elle fait confiance au nouveau Conseil de la Magistrature pour veiller à une bonne représentativité politique dans le tribunal administratif.

Ouverture de la mobilité: ayant d'une part reçu l'explication que la récusation des membres du Conseil de la Magistrature (magistrats et avocat) se ferait avant même la décision d'ouvrir la procédure de mobilité, et ayant pu introduire d'autre part la possibilité de clore la procédure de mobilité dans des cas exceptionnels, elle s'est ralliée aux propositions faites par le groupe de pilotage.

Echelle des traitements

Les questions liées à l'échelle des traitements ont suscité de nombreuses interrogations. L'une d'elles a fait l'objet d'un vote serré, à savoir la question de déterminer à qui il fallait confier le soin de fixer le traitement initial. Certains commissaires (6) auraient préféré que le Conseil de la magistrature s'en charge, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, d'autres (7) estimaient que cette tâche devait revenir à l'organe de nomination, à savoir le Grand Conseil par le biais de la commission judiciaire.

La commission s'est aussi interrogée sur le statut des présidents des autorités de conciliation. Au vu de la nouvelle échelle des traitements, la question s'est posée de savoir si ces postes étaient assimilables à des postes de magistrats; certains ont mis en exergue qu'en comparaison intercantonale, leur coût de fonctionnement était nettement plus élevé qu'ailleurs. La commission a même envisagé la possibilité de "refonctionnariser" les autorités régionales de conciliation (ARC), au vu du potentiel d'économies que cela pourrait représenter. Le Conseil d'Etat estime que cette question doit être reprise dans le cadre plus général de la réorganisation judiciaire prévue pour le 1er janvier 2008 et qu'il est prématuré de prendre une décision à ce stade. Afin d'éviter toute décision hâtive, la commission a accepté l'idée qu'il fallait disposer de la vision globale des changements (avenir des tribunaux de district, du Tribunal cantonal, de la juridiction civile, pénale, administrative, spécialisée, médiation), tout en souhaitant que la réflexion soit effectivement menée. A défaut, elle a évoqué la possibilité de rédiger un postulat.

Pour les articles 26d à 26h (allocation de renchérissement, allocation familiale, primes de fidélité), la commission a par ailleurs souhaité que la loi fasse simplement référence à la loi sur la fonction publique, puisque ces articles reprenaient celle-ci mot pour mot. Contrairement au pouvoir judiciaire, elle n'a pas jugé que ce serait là une entorse au respect de la séparation des pouvoirs.

6. CREATION D'UN COLLEGE DES JUGES D'INSTRUCTION

Lors de la séance du 24 février, la commission apprenait par la voix de Mme Sylvie Favre, juge d'instruction, que les juges d'instruction n'étaient pas favorables au projet tel qu'il avait été conçu par le groupe de travail, quand bien même celui-ci comprenait un représentant des juges d'instruction. Après un échange de vue franc et direct, la commission a conclu qu'il fallait trouver,

pour la paix des ménages, une voie médiane entre le projet tel qu'il ressortait de la CEP (primus inter pares) et celui du groupe de travail de la *Marguerite*, jugé trop directif par certains. Les juges d'instruction estimaient de surcroît qu'ils avaient d'ores et déjà mis en place une organisation leur permettant une meilleure coordination et une meilleure communication; certains estimaient que la vraie question était celle des moyens à la formation continue. La commission a souhaité disposer pour la séance suivante d'une liste des mesures déjà prises, mais elle est entrée en matière à l'unanimité sur l'avant-projet. La liste mentionnée lui a été adressée le 21 mars 2006. La commission a alors estimé que tout ce qui avait été entrepris correspondait à ce qui serait formulé dans la loi; mais elle a néanmoins souhaité qu'une délégation du groupe de pilotage rencontre à nouveau les juges d'instruction. Il en est ressorti que la création d'un Collège des juges d'instruction pouvait se faire sur la base d'un nouveau projet amendé. Afin d'assurer une gestion plus collégiale et d'éviter que la charge de cette présidence ne soit trop lourde, la commission a souhaité réduire à trois ans la durée du mandat. Dans le même souci de collégialité, elle a aussi amendé le projet pour que le règlement d'organisation soit établi non pas par le président, mais par le Collège. La commission a pris acte que cette nouvelle organisation ne devrait en principe pas entraîner de coûts supplémentaires, tout en considérant que seule l'histoire dira si cela est correct.

7. CONCLUSION

Au terme de ses travaux, la commission se doit de constater qu'elle a eu le privilège de participer à un processus quelque peu inédit, qui impliquait un dialogue entre les trois pouvoirs sur des sujets aussi sensibles que la mise sur pied d'un Conseil de la Magistrature ou la création d'un Collège des juges d'instruction. Et il n'est pas surprenant que la conception que l'on se fait de la séparation des pouvoirs diffère quelque peu selon le côté où l'on se trouve. Il n'en reste pas moins que les conditions de possibilité de cette séparation des pouvoirs ne tombent pas du ciel, mais qu'elles reposent sur ceux et celles – tous pouvoirs pris en compte – qui s'engagent pour la garantir et la faire respecter.

La commission a adopté le présent rapport lors de sa séance du 21 août 2006, à l'unanimité des 14 membres présents, et recommande au Grand Conseil d'adopter les projets de lois et de décret présentés par les trois rapports 04.105, Conseil de la Magistrature, 06.034, Statut des magistrats et 04.108, Juges d'instruction.

Veuillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 21 août 2006

Au nom de la commission législative:

Le président,	*La rapporteuse,*
M. BISE	A. TISSOT SCHULTHESS