STATUT DES MAGISTRATS 06.034

Rapport de la commission législative au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi portant modifications de diverses lois réglant le statut des magistrats de l'ordre judiciaire

(Du 21 août 2006)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Sur l'initiative du pouvoir judiciaire, la commission législative, d'entente avec le Conseil d'Etat propose une réforme des fondements du statut des magistrats. Cette réforme propose trois objectifs principaux:

a) Introduire une mobilité générale dans la magistrature:

La mobilité doit permettre à tous les magistrats élus aux fonctions judiciaires de remplir leur office et de se déplacer, lors d'une vacance, au sein du pouvoir judiciaire sans que le Grand Conseil tienne des élections judiciaires.

b) Introduire une échelle de traitement unique pour tous les magistrats:

La mise en œuvre de la mobilité au sein de la magistrature suppose l'abandon de toutes formes de hiérarchisation des fonctions au travers des traitements servis pour l'exercice de ces fonctions. Les magistrats jugent eux-mêmes que les responsabilités qu'ils assument dans leur fonction sont équivalentes et ne justifient pas un traitement salarial différent.

c) Introduire l'exercice des charges partielles de magistrat:

La commission législative entend promouvoir les charges partielles de magistrats. L'accès à la magistrature n'est en l'état pas ouvert aux personnes n'envisageant qu'une occupation à temps partiel ou ayant d'autres occupations professionnelles. Au surplus, une occupation à plein temps est généralement difficilement conciliable avec des responsabilités éducatives. La commission législative propose en conséquence l'introduction de charges partielles de magistrat de sorte à permettre l'accès à la magistrature à nombre de personnes qui, sans cette possibilité, ne s'y intéresseraient pas, au détriment du pouvoir judiciaire. Cette proposition entraîne la suppression de la suppléance ordinaire.

I. INTRODUCTION

1. POINT DE DEPART

Au moment de l'évaluation des fonctions intervenue au sein de l'administration, il était apparu que les charges de magistrats ne se prêtaient guère à une évaluation des fonctions de même type que celle effectuée pour les fonctionnaires. Les magistrats, réunis au sein de la Conférence judiciaire, ont entrepris en parallèle une réflexion sur leur statut qui a porté tant sur la mobilité au sein de la magistrature, que sur le travail à temps partiel et sur leur mode de rémunération.

Le 31 octobre 2001, la Conférence judiciaire a adopté, à l'unanimité, un catalogue de propositions de révision du statut des magistrats et l'a transmis à la cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité (DJSS).

2. PROPOSITIONS DE LA CONFERENCE JUDICIAIRE

Les propositions formulées par la Conférence judiciaire peuvent se résumer comme suit.

Premièrement, le pouvoir judiciaire propose une révision totale du régime de rémunération des magistrats et la création d'une échelle unique de traitement, indépendante de la fonction exercée. Ainsi, à l'entrée en fonction, le traitement servi aux nouveaux magistrats devrait être déterminé non seulement en fonction de divers critères objectifs préétablis, mais également, sur la base d'une recommandation de l'autorité judiciaire.

Au surplus, vu le nombre croissant d'affaires auxquelles les magistrats doivent faire face et les tâches nouvelles qui leur sont déléguées, le pouvoir judiciaire a saisi cette occasion pour inviter les autorités compétentes à revaloriser leur traitement.

En deuxième lieu, le pouvoir judiciaire a proposé de faciliter la mobilité des magistrats en son sein à deux égards, soit lorsqu'un poste devient vacant ou lors d'un échange de poste.

Dans le premier cas de figure, la Conférence judiciaire propose que le poste vacant soit en premier lieu offert aux membres du même ordre, le critère de l'ancienneté permettant à lui seul de départager les candidats. A défaut d'une candidature en provenance du même ordre, le poste serait alors attribué au candidat d'un autre ordre, des élections judiciaires devant être organisées dans l'hypothèse où plusieurs magistrats d'autres ordres se porteraient candidats.

Dans ce cadre, le pouvoir judiciaire propose que l'attribution d'un poste vacant relève d'une commission du Grand Conseil en cas d'accord (élection tacite) et que des élections judiciaires ne soient organisées qu'en cas d'opposition de ladite commission à l'attribution proposée.

Dans le deuxième cas, la Conférence judiciaire propose que l'échange de postes soit soumis à une commission du Grand Conseil pour accord (élection tacite), pour autant qu’aucun autre magistrat ne se soit porté candidat pour l'un des postes faisant l'objet de l'échange. A défaut, des élections judiciaires devraient être organisées.

En troisième et dernier lieu, la Conférence judiciaire propose l'introduction du partage du temps de travail.

3. STATUT DES MAGISTRATS, ORGANISATION JUDICIAIRE ET PROJET MARGUERITE

Dans le courant de l'année 2004, tous les projets législatifs qui ont une incidence sur l'organisation judiciaire cantonale ont été réunis dans une structure appelée "Marguerite", dirigée par un comité de pilotage. L'objectif de la Marguerite est de coordonner toutes ces révisions législatives (pétales) et spécialement leurs incidences sur l'organisation de la justice neuchâteloise afin de proposer une révision de celle-ci pour le début de l'année 2008. Pour chacun de ces pétales – actuellement au nombre de 20 –, de nombreux paramètres doivent être pris en compte, lesquels influent nécessairement les uns sur les autres. La difficulté majeure tient à la coordination temporelle de toutes les modifications législatives. A cet effet, le Conseil d'Etat détermine les conséquences des différents projets en chantier et les prend en compte aux fins de coordonner les différentes révisions législatives induites par les projets actuellement en discussion.

Le statut des magistrats appartient au premier train de modifications proposées par la Marguerite. Le nouveau statut des magistrats permettra de faciliter la mise en œuvre des prochaines réformes organisationnelles, qui résultent, pour certaines, de la législation fédérale.

C'est dans cette perspective que la commission législative vous propose une révision du statut des magistrats, qui au final trouvera naturellement sa place dans la nouvelle organisation judiciaire cantonale.

4. PROPOSITION DE LA CEP, UN CONSEIL DE LA MAGISTRATURE

Dans son rapport, la commission d'enquête parlementaire[1] a invité les autorités compétentes à entreprendre une réforme de l'autorité supérieure de la magistrature. Elle proposait de transférer certaines compétences du Tribunal cantonal au Conseil de la magistrature.

Le Conseil de la magistrature est mis en œuvre par un rapport accompagnant le présent projet. On s'y référera pour toutes les questions afférentes à cette autorité.

Le projet de loi portant modification du statut des magistrats attribue toutes les compétences d'organisation et de surveillance sur la magistrature au Conseil de la magistrature.

5. TRAVAUX PREPARATOIRES

Différents contacts entre le pouvoir judiciaire et la cheffe du département de l'époque ont abouti à la mise sur pied d'un groupe de travail chargé de conduire les travaux

---

[1] Rapport de la commission d'enquête parlementaire instituée par décret du 4 septembre 2002, au Grand Conseil concernant les relations entre le Conseil l'Etat et le Département de la justice, de la santé et de la sécurité d'une part et les autorités judiciaires de l'autre et à l'appui d'un projet de décret portant révision de la Constitution cantonale et de six projets de lois (Du 7 novembre 2003) (04.001),
http://www.ne.ch/neat/documents/Autorites/gc_1414/ODJ_1702/GC_2004_01_files/04001.pdf

préparatoires et de proposer un avant-projet de rapport et de modification des lois concernées par les différents aspects du statut des magistrats. Le groupe de travail, composé de Madame Isabelle Bieri, présidente des Autorités régionales de conciliation en matière de bail, et de Messieurs Jacques-André Guy, président du Tribunal cantonal, André Simon-Vermot, chef du service juridique, Etienne Robert-Grandpierre, chef du service de la justice, et Thierry Gonzàlez, chef du service des ressources humaines de l'Etat, s'est réuni à de nombreuses reprises depuis le premier trimestre 2003.

Au terme de son mandat, le groupe de travail, avec la participation de Monsieur Vincent Tattini, collaborateur scientifique du projet Marguerite, a établi un projet de réforme du statut des magistrats à l'attention du comité de pilotage de la Marguerite, qui l'a fait sien.

5.1. Procédure de consultation

5.1.1. Ouverture de la consultation

Le 16 février 2005, sur proposition du comité de pilotage de la Marguerite, la cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité (DJSS) a mis en consultation un projet de loi portant modification de diverses lois réglant le statut des magistrats. La consultation a pris fin le 10 juin 2005. Les 10 prises de positions adressées émanent du pouvoir judiciaire, des partis politiques et des organisations professionnelles.

5.1.2. Évaluation globale

Les résultats de la procédure de consultation ont été très positifs. Ainsi sur l'ensemble des prises de position, seul un parti politique et une organisation professionnelle ont exprimé des réticences ou ont fait part d'oppositions spécifiques au principe même de la révision du statut des magistrats. L'ensemble des autres participants à la procédure de consultation a salué le processus de révision et les modifications proposées.

5.1.3. Points spécifiques

L'introduction de la mobilité générale a été saluée par la majorité des participants à la procédure de consultation. Une minorité d'entre eux estime que la mobilité devrait se réaliser uniquement entre les magistrats de première instance ou en direction de fonctions de première instance. A suivre cette minorité, une hiérarchie subsisterait encore entre les différentes fonctions judiciaires, même si celle-ci ne devait plus se concrétiser dans des différences de traitement.

Dans une large proportion, les participants à la consultation se sont ralliés aux critères de mise en œuvre de la mobilité proposés par l'avant-projet. Notamment, l'automaticité de l'ancienneté, qui avait dans un premier temps soulevé des hésitations, apparaît, au final, comme le seul critère objectif de mise en œuvre de la mobilité, exception faite du tirage au sort.

La procédure de consultation a mis en exergue de nombreuses hésitations concernant l'autorité désignée à titre transitoire pour conduire les procédures de mobilité.

L'introduction du travail à temps partiel est largement approuvée par les participants à la procédure de consultation. D'aucuns prétendent que les magistrats exercent une fonction qui ne saurait s'exercer qu'à plein temps, au motif que l'exercice d'une charge partielle de

magistrat entraîne inéluctablement une déresponsabilisation des titulaires, par nature incompatible avec la fonction.

La majorité des participants à la consultation approuve la suppression du statut de suppléant ordinaire, sous la réserve qu'un nombre de postes de magistrats équivalent à celui des suppléants ordinaires actuellement en fonction soit ouvert le moment venu.

Tous les participants se sont aussi ralliés à la proposition d'introduire une échelle de traitement unique des magistrats, étant entendu que la mise en place de la nouvelle échelle de traitement doit ménager les finances de l'Etat.

II. NOUVEAU STATUT DES MAGISTRATS

1. GENERALITES

La commission législative vous propose une réforme ambitieuse et novatrice du statut des magistrats qui porte sur l'introduction de la mobilité générale dans la magistrature, sur l'introduction d'une échelle de traitement unique pour l'ensemble des magistrats, sur l'introduction de l'exercice des charges de magistrat à temps partiel et enfin, sur la suppression du statut de suppléant ordinaire.

2. ELECTIONS JUDICIAIRES

2.1. Généralités

Le mode d’élection des magistrats de l’ordre judiciaire est empreint de très fortes spécificités cantonales. Premièrement, il faut souligner que l’élection pour une période de fonction déterminée est une caractéristique helvétique. Les pays qui nous entourent ne connaissent pas ce mode d’élection. Une fois élus, les magistrats sont inamovibles. En Suisse, les magistrats sont tantôt élus par le peuple, tantôt par le Parlement et tantôt par d'autres institutions spécifiques aux cantons concernés, sur proposition des formations politiques.

2.2. Dans le canton de Neuchâtel

Dans le canton de Neuchâtel, les magistrats sont élus par le Grand Conseil. La révision de la Constitution de l'an 2000 a étendu la période judiciaire, de sorte que les magistrats de l'ordre judiciaire sont désormais élus non plus pour 4 ans, mais pour 6 ans. Ainsi, au terme de chaque période judiciaire, les juges doivent se soumettre à nouvelle élection. Dès lors que la réélection à intervalles réguliers des magistrats du pouvoir judiciaire ne consiste pas en une nouvelle procédure de sélection, la réélection permet au Grand Conseil, fort de ses pouvoirs et de sa représentation démocratiques, de réitérer ou non sa confiance aux magistrats en place.

La question de la réélection des magistrats à intervalles réguliers n'a jamais été remise en cause.

2.3. Situation dans les autres cantons

Dans les cantons suisses, le mode de désignation des magistrats est très varié. Dans la plupart des cantons, les juges de première instance sont élus par le peuple. C'est notamment le cas de Zurich, Berne, Lucerne, Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald, Glaris, Zoug, Soleure, Berne, Bâle, Schaffhouse, Appenzell Rhodes-Intérieures, Saint-Gall, Grisons, Argovie, Thurgovie, Tessin, Genève (élection tacite possible) et Jura.

Dans les autres cantons, l'organe de désignation peut être le Parlement, comme à Neuchâtel, Appenzell Rhodes-Extérieures, ou le Tribunal cantonal, comme dans les cantons de Vaud ou du Valais, ou encore un organe ad hoc, comme dans le canton de Fribourg, où la désignation est encore le fait d'un collège électoral. La nouvelle Constitution fribourgeoise, entrée en vigueur le 1er janvier 2005, a consacré l'inamovibilité des magistrats et la mise en place d'un Conseil de la magistrature. Ainsi, dès 2007, le Conseil de la magistrature entrera en fonction et dès le 1er janvier 2008, les magistrats seront élus par le Parlement cantonal, sur préavis du Conseil de la magistrature.

L'organe de désignation des magistrats des instances supérieures est, en Suisse, généralement distinct de l'organe compétent pour élire les magistrats de première instance. Ainsi, les membres des juridictions supérieures sont élus, dans la majorité des cantons suisses, par le Parlement. C'est le cas à Zurich, Berne, Lucerne, Uri, Schwyz (système mixte), Fribourg, Soleure, Berne, Bâle, Schaffhouse, Saint-Gall, Grisons, Argovie, Thurgovie, Vaud, Valais et Jura.

Neuchâtel se distingue sur ce point de la majorité des cantons suisses, puisque c'est le Parlement qui élit à la fois les juges de première instance et les juges de l'instance supérieure.

Dans les autres cantons, c'est le peuple qui détient la compétence d'élection comme dans les cantons d'Uri, Obwald, Nidwald, Glaris, Zug, Appenzell Rhodes-Extérieures, Appenzell Rhodes-Intérieures, Tessin et Genève (élection tacite possible)

2.4. Conditions d'accès à la magistrature

2.4.1. Au niveau fédéral

A teneur de l'article 143 de la Constitution fédérale, tout citoyen ou citoyenne ayant le droit de vote est éligible au Conseil national, au Conseil fédéral et au Tribunal fédéral. Le législateur fédéral n'a posé aucune obligation supplémentaire pour accéder à la magistrature.

2.4.2. Au niveau cantonal

A l'instar du législateur fédéral, les cantons, dans leur majorité, n'ont pas établi, dans leur législation, de catalogue des qualifications et qualités que les candidats à la magistrature doivent rassembler.

De toute manière, lorsqu'il s'agit de choisir, parmi les candidats à une élection judiciaire ceux dont les compétences sont les plus pointues, il est constant que certaines conditions doivent être remplies. Pour le reste, aucun catalogue, aussi précis soit-il, ne permettrait d'énumérer toutes les conditions nécessaires et indispensables pour accéder à la magistrature.

Dans les législations cantonales, plusieurs solutions trouvent leur place. La loi ne pose pas de conditions dans les cantons de Zurich, Uri, Zoug, Bâle-Ville, Schaffhouse, Appenzell Rhodes-Intérieures, Appenzell Rhodes-Extérieures, Saint-Gall, Grisons, Thurgovie, Vaud, Neuchâtel, alors que les législations des cantons de Lucerne, Schwyz, Obwald, Nidwald, Fribourg, Soleure, Bâle-Campagne, Argovie, Tessin, Valais, Genève et Jura posent des conditions impératives, consistant le plus souvent dans la possession d'un brevet d'avocat, d'un doctorat ou encore d'expériences.

2.4.3. Dans la pratique

Que les législateurs fédéral et cantonaux aient ou non déterminé des conditions impératives ouvrant l'accès à la magistrature ne change rien dans la pratique des élections que connaissent les organes d'élection compétents. En effet, quelle que soit la vacance à repourvoir, l'organe d'élection ne saurait, dès lors qu'il assume simultanément la haute surveillance sur le pouvoir judiciaire, élire une personne notoirement incapable ou qui ne disposerait pas des compétences nécessaires pour rendre la justice.

2.4.4. Représentation des partis

L'absence de conditions légales ouvrant la voie à la magistrature n'empêche pas que les candidats sont, dans la très grande majorité des cas, portés devant l'organe d'élection compétent par des groupes ou des partis politiques. Au sein de nombreuses collectivités publiques, il est fait référence à une représentativité équitable des forces politiques dans l'élection du corps des magistrats. Au Tribunal fédéral, le degré de précision de la représentativité des forces politiques au Parlement a été poussé à l'extrême et des calculs très détaillés ont déjà monopolisé l'attention du Parlement.

2.5. La fonction judiciaire

L'élection des magistrats du pouvoir judiciaire repose sur toute une série de critères. La sélection par scrutin se fonde non seulement sur les compétences professionnelles, personnelles et l'expérience des candidats, mais également, et surtout, sur une répartition bien comprise du nombre de magistrats entre les différentes forces politiques en présence. Autrement dit, c'est le nombre total de magistrats qui permet de fonder la clé de répartition des postes de magistrats entre les différents groupes politiques.

Cette répartition du nombre de magistrats entre les différentes formations politiques s'illustre dans la "carrière" que les magistrats suivent habituellement. Elus dans un premier temps au sein des tribunaux de district, les magistrats sont en général confirmés, jusqu'à leur élection à des fonctions au sein des instances supérieures, sans que leurs compétences ni leurs qualités personnelles ne fassent l'objet d'un véritable débat.

Force est ainsi de constater d'une part que les fonctions auxquelles les magistrats sont nommés ne sont pas déterminantes et ceci quelles que soient les compétences propres et le domaine de spécialisation de ceux-ci et, d'autre part, que seuls les nouveaux magistrats élus à des fonctions judiciaires participent à la répartition des postes de magistrats entre les partis politiques.

D'aucuns ont regretté que le projet ne traite pas de la représentation équitable des forces politiques au sein du pouvoir judiciaire. Cette demande n'a pas été prise en compte au

motif que le constituant neuchâtelois n'a pas estimé opportun, jusqu'ici, d'examiner cette problématique.

3. MOBILITE DES MAGISTRATS

3.1. Situation en droit cantonal

La Constitution cantonale du 24 septembre 2000 (RSN 101) attribue la compétence d'élection des magistrats de l'ordre judiciaire au Grand Conseil. La loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 22 mars 1993 (RSN 151.10), met en œuvre cette compétence exclusive du Grand Conseil et en règle les modalités.

Depuis l'adoption par le Grand Conseil le 27 janvier 2004 de la loi sur la haute surveillance de la gestion du Tribunal cantonal et l'exercice des autres compétences du Grand Conseil en matière judiciaire (LHS) (RSN 151.110), les élections judiciaires sont préparées par la Commission judiciaire du Grand Conseil, qui informe le Grand Conseil des résultats des préparatifs de l'élection ou de la réélection (art. 25 LHS).

Conformément à la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN), du 27 juin 1979 (RSN 161.1), le Grand Conseil élit les membres du Tribunal cantonal et leurs suppléants, le président du Tribunal cantonal, les juges au Tribunal administratif et leurs suppléants, le procureur général, son substitut et leurs suppléants, les juges d'instruction, les présidents des tribunaux de district et leurs suppléants, le président des Autorités régionales de conciliation et son suppléant, le président du Tribunal fiscal et son suppléant, les jurés cantonaux, ainsi que les assesseurs de l'autorité tutélaire et leurs suppléants (art. 25 OJN).

Chaque élection judiciaire porte sur une fonction déterminée du pouvoir judiciaire. Lors d'une vacance, il appartient au magistrat qui est candidat de se présenter aux élections judiciaires organisées pour le poste vacant, sans qu'il lui soit nécessaire de démissionner. Si le magistrat candidat est élu, son entrée en fonction donne lieu à une nouvelle vacance qui entraîne à nouveau l'ouverture d'une procédure d'élections judiciaires. En revanche, si le magistrat n'est pas élu, il continue d'occuper la fonction qui est la sienne au sein de la magistrature.

3.2. Election judiciaire en cascade

La procédure d'élection judiciaire organisée par la législation neuchâteloise est contraignante. Les magistrats sont soumis à élection tant pour les changements de fonction (juge au Tribunal de district, juge au Tribunal cantonal), que pour les changements de poste (juge au Tribunal de district du Locle, juge au Tribunal de district de Neuchâtel). En effet, comme il appartient au Grand Conseil d'élire chaque magistrat à une fonction déterminée, chaque nouvelle vacance conduit le Grand Conseil à procéder à des élections judiciaires, de sorte que les vacances successives appellent la tenue d'élections judiciaires jusqu'à ce que le dernier poste soit repourvu. Et c'est uniquement à l'occasion de cette dernière vacance que le Grand Conseil élit un candidat qui n'appartient pas déjà à la magistrature.

Cette procédure d'élection des magistrats oblige ainsi le Grand Conseil, de manière peu convaincante et peu rationnelle, à traiter successivement autant d'élections judiciaires qu'il y a de mutations dans la magistrature occasionnées par une vacance.

Force est ainsi de constater que la législation neuchâteloise en vigueur n'autorise aucune mobilité pour les magistrats au sein du pouvoir judiciaire, sans élection.

3.3. Mobilité dans le pouvoir judiciaire

3.3.1. Généralités

Premièrement, il ressort des développements qui précèdent que la procédure de réélection des magistrats par le Grand Conseil neuchâtelois est excessivement contraignante sans qu'elle serve des intérêts nécessitant une protection particulière. Deuxièmement, la procédure d'élection en vigueur empêche formellement les magistrats de procéder à des changements de postes ou de fonction et astreint le Grand Conseil à se prononcer sur toute modification au sein de la magistrature par des élections judiciaires ordinaires. Troisièmement, il est constant que la procédure de réélection des magistrats ne constitue jamais une nouvelle procédure de sélection des magistrats. Enfin et quatrièmement, il existe au sein de la magistrature une carrière que les magistrats, dans leur très grande majorité, poursuivent.

3.3.2. Abandon de la désignation de la fonction

Les magistrats sont élus au motif de leur rattachement politique et de la représentativité qu'ils emportent. Cela est essentiel et doit subsister. En revanche, l'élection à une fonction déterminée, telle que l'organisation judiciaire neuchâteloise le prévoit à son article 25, n'est pas essentielle et ne répond véritablement à aucun autre intérêt prépondérant.

Les différentes fonctions judiciaires peuvent en conséquence être assimilées, sans distinction, dès l'instant où l'organe d'élection estime que la titularité des fonctions ne doit pas nécessairement être attribuée à une personne particulière, mais qu'elle peut revenir à chaque magistrat, qui emporte avec lui une représentativité politique, à l'instar de tous ses pairs. Elus, les magistrats peuvent officier à toutes les fonctions de la magistrature, puisqu'ils assument une représentativité sociale et une responsabilité identiques.

En conséquence, les fonctions au sein de la magistrature neuchâteloise sont désormais jugées équivalentes et aucune distinction hiérarchique ne saurait plus les différencier. Fondée sur ces prémisses, la mobilité peut être organisée dans le pouvoir judiciaire.

La Commission législative et le Conseil d'Etat sont donc favorables à une mobilité générale.

3.3.3. Projet de loi

3.3.3.1. Introduction

L'introduction de la mobilité dans l'ordre judiciaire neuchâtelois nécessite l'introduction de nouvelles dispositions dans la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise, les articles 26j et suivants. Au vu de l'importance de l'institution, les dispositions y relatives sont groupées dans un nouveau chapitre I bis, intitulé Mobilité.

3.3.3.2. Principe

Le principe de la mobilité est posé en tête du chapitre. Il porte sur tous les postes au sein de la magistrature. La mobilité est organisée de manière générale et dans la même mesure pour tous les postes. Aucun poste dans la magistrature ne rassemble des spécificités telles qu'il se justifierait de le soustraire à la mobilité.

La commission législative admet que les fonctions de juge administratif, de procureur général et de juge d'instruction en particulier n'échappent pas à ce constat. Notre système politique actuel veut que le Grand Conseil élise des magistrats occupant ces fonctions au même titre que les autres magistrats, sans que la loi n'impose d'exigence particulière pour occuper de telle fonction. C'est ainsi que des juges d'instruction ont été élus procureur général, un juge de district a été élu juge d'instruction, et un juge d'instruction a été élu juge administratif. A l'évidence, ces magistrats ont été élus aux fonctions qu'ils occupent encore actuellement, sans qu'il leur ait été demandé au préalable, de justifier de compétences spéciales, hormis celles que doit avoir tout magistrat.

Quant à la représentativité politique des magistrats, elle doit se réaliser à travers l'ensemble du corps de la magistrature, quelles que soient les fonctions exercées par ceux-ci. Il incombe au Grand Conseil d'y veiller, même si ce principe ne ressort pas expressément du droit constitutionnel cantonal, mais relève d'une règle non-écrite.

3.3.3.3. Poste initial

L'introduction de la mobilité va modifier la nature de l'élection des magistrats par le Grand Conseil, puisque jusqu'ici les magistrats étaient élus à une fonction. Avec le projet de révision qui vous est soumis, il faudra compter avec une dissociation de l'élection et de la nomination. Or, si la nomination à un poste ne pose aucune difficulté dans le cadre d'une procédure de mobilité, on voit mal que lors de la première élection, le magistrat qui aspire à un poste particulier au sein de la magistrature ne s'y retrouve pas. Afin d'écarter cette éventualité, la loi dispose clairement que le magistrat élu occupe initialement le poste vacant.

3.3.3.4. Autorité compétente

La commission législative a pris en compte les critiques formulées dans le cadre de la procédure de consultation et a décidé que l'autorité compétente sera le Conseil de la Magistrature. Le projet de révision constitutionnelle et de loi portant création du Conseil de la Magistrature accompagne le présent projet de révision du statut des magistrats.

3.3.3.5. Rôle du Conseil de la magistrature

Le projet de loi prévoit que la réunion des conditions permettant l'ouverture d'un cas de mobilité n'entraîne pas encore l'ouverture de la procédure de mobilité. Le Conseil de la magistrature doit, dans tous les cas, décider d'ouvrir la procédure de mobilité. Il est en effet indispensable que celui-ci dispose, lorsqu'il l'estime nécessaire, de la compétence de renvoyer au Parlement l'élection d'un magistrat. Cette compétence sera manifestement utilisée dans plusieurs cas, notamment lorsque la vacance concerne un poste qui pourrait s'avérer politiquement sensible en raison de circonstances particulières. On imagine mal alors, à moins de disposer d'un magistrat unanimement

reconnu, que le poste soit repourvu par le biais de la mobilité sans que le Grand Conseil ne se prononce. Au surplus, avant l'ouverture d'une procédure de mobilité, de nombreux contacts au sein du pouvoir judiciaire lui permettront de décider en toute connaissance de cause de l'ouverture ou non de la procédure de mobilité.

3.3.3.6. Cas de mobilité

Le projet de loi propose l'introduction de la mobilité dans deux cas exclusivement, soit en raison d'une vacance, soit en cas de demande concertée entre deux magistrats d'échange de poste.

3.3.3.6.1. Vacance

Lors d'une vacance au sein du pouvoir judiciaire, le Conseil de la magistrature doit décider de l'ouverture ou non de la procédure de mobilité. S'il ressort des circonstances qu'aucun magistrat n'est susceptible d'occuper le poste vacant, le Conseil de la magistrature, en n'ouvrant pas la procédure de mobilité, renvoie l'élection du magistrat au Grand Conseil. Au contraire, s'il décide d'ouvrir la procédure de mobilité, il en informe officiellement tous les membres de la magistrature.

Du moment qu'un seul magistrat fait acte de candidature pour la vacance, le poste devra lui être attribué. Lors de multiples candidatures, le nombre d'années d'exercice au sein de la magistrature neuchâteloise permet de départager les candidats. Si ces derniers totalisent le même nombre d'années, le sort décide. L'ancienneté est ainsi utilisée comme critère de sélection exprimant non une qualité, mais uniquement un cumul objectif d'années permettant de départager des candidats. Tous les magistrats élus disposant a priori des mêmes qualités, ce critère ne peut pas porter sur un élément subjectif.

Dans le système mis en place par les nouvelles dispositions de l'organisation judiciaire, les magistrats ne disposent d'aucun droit personnel à l'ouverture d'une procédure de mobilité. Cependant, si le Conseil de la magistrature décide d'ouvrir la procédure de mobilité, il doit attribuer le poste au magistrat-candidat qui dispose du plus grand nombre d'années d'exercice dans la magistrature neuchâteloise. Il s'agit là d'un critère objectif et incontestable qui n'est pas soumis à appréciation. Aucune voie de recours n'est en conséquence ouverte. Si deux magistrats qui cumulent le même nombre d'années d'exercice au sein de la magistrature neuchâteloise sont en compétition, le sort décide. Le critère utilisé est également dénué de toute appréciation, ce qui met les candidats dans la même situation, avec le même nombre de chances d'être nommés. Par ailleurs, le mécanisme a l'avantage d'être incontestable, puisqu'il ne fait pas appel à des critères subjectifs.

Afin que les autorités judiciaires ne se trouvent jamais dans la situation de devoir entériner une mobilité au sein du pouvoir judiciaire alors que tout s'y oppose, la commission législative a introduit une clause de sauvegarde permettant au Conseil de la magistrature de renvoyer l'élection à une procédure ordinaire devant le Grand Conseil. Cette compétence du Conseil de la magistrature est très importante et la commission est consciente qu'une utilisation inappropriée de celle-ci pourrait facilement conduire à des situations arbitraires. Dans la pesée des intérêts, la commission est cependant convaincue que le Conseil de la magistrature doit disposer de la possibilité de refuser d'entériner un cas de mobilité et qu'il saura en tout temps faire usage de retenue.

3.3.3.6.2. Echange de postes

Le deuxième cas de mobilité est celui où deux magistrats, d'entente entre eux, saisissent le Conseil de la magistrature, en vue d'échanger leur poste.

Selon la même systématique que pour les cas de vacance, le Conseil de la magistrature peut ou non accepter d'ouvrir la procédure de mobilité. S'il refuse l'échange de poste, aucune procédure de mobilité n'est ouverte et aucune voie de recours n'est à disposition des magistrats partie à l'échange.

A l'inverse, si le Conseil de la magistrature accepte l'échange, la procédure de mobilité est ouverte et est portée à la connaissance de tous les membres de la magistrature. Si un autre magistrat fait part de sa candidature pour l'un des postes objet de l'échange, la procédure prend fin. Les candidats restent libres de démissionner, pour permettre l'ouverture de la procédure de mobilité.

Dans le cas contraire, le Conseil de la magistrature doit entériner l'échange de postes.

3.3.3.7. Traitement

La mobilité ne peut se réaliser qu'au travers d'une refonte complète de l'échelle de traitement des magistrats. La modification de l'échelle de rémunération est un des points de la révision du statut des magistrats qui est traité ci-après.

4. TRAVAIL A TEMPS PARTIEL

4.1. Définition

Par l'expression travail à temps partiel, nous entendons l'exercice d'un poste ou d'une charge partiels de magistrat, savoir d'un temps inférieur (fraction) à la durée habituelle de travail des autres magistrats. La notion de partage du travail (job sharing), à savoir l'arrangement à teneur duquel deux ou plusieurs personnes se divisent les responsabilités, les devoirs et les bénéfices d'une fonction est expressément exclue.

4.2. Situation en droit cantonal

Actuellement, la législation neuchâteloise ne traite pas du taux d'activité des magistrats de l'ordre judiciaire. En effet, dès lors que la loi sur le statut de la fonction publique ne s'applique aux magistrats qu'en ce qui concerne les dispositions relatives au traitement (art. 4 et 52ss LSt, RSN 152.510), le travail à temps partiel n'est pas réglementé pour la magistrature neuchâteloise, qui se distingue, sur ce point, de la situation qui se rencontre dans la majorité des cantons suisses.

4.3. Introduction du travail à temps partiel

L'introduction du travail à temps partiel au sein du pouvoir judiciaire est devenue une nécessité. Plusieurs motifs plaident pour une ouverture à cette forme d'organisation du travail. L'introduction du travail à temps partiel dans la magistrature constitue en premier lieu un moyen important de réaliser l'accès à la magistrature pour les personnes n'exerçant pas une activité à temps complet. Sans être spécifiquement un instrument de

promotion de l'égalité au sens de l'article 8 de la Constitution fédérale (RS 101), l'introduction du travail à temps partiel permet aux magistrats de concilier plus aisément les aspects professionnels et personnels de leur vie. En ce sens, la création des charges partielles de magistrat encourage notamment la réalisation de l'égalité de fait entre les hommes et les femmes prévue tant par la Constitution fédérale que par la Constitution cantonale (art. 8, al. 2, Cst (RSN 101)).

Par ailleurs, des candidatures de qualité à des postes de magistrat émanent régulièrement de personnes désirant consacrer une partie de leur temps à d'autres activités. En outre, certains magistrats sont désireux de réduire leur temps de travail.

Pour sa part, le pouvoir judiciaire souhaite l'introduction des charges partielles notamment en raison de l'augmentation du volume de travail. Le recours à des postes partiels de magistrat lui permettrait d'adapter de manière plus souple la dotation à ses besoins.

Aujourd'hui déjà, des charges à temps partiel existent au sein du pouvoir judiciaire même si actuellement et pour la presque totalité des magistrats, l'exercice de leur fonction s'entend comme une charge à temps complet. Il en sera du reste encore ainsi à l'avenir. Le principe même ne peut plus raisonnablement être contesté, comme on l'a vu. Les réserves qui ont pu être formulées dans le cadre de la consultation ne concernent pas le principe, mais son application. Il appartiendra au Conseil de la magistrature de veiller et de garantir à ce que les charges soit exercées conformément à la loi.

4.4. Charge à temps partiel et dilution des responsabilités

Sur un marché du travail très flexible, les recherches scientifiques ont mis en évidence que l'exercice d'une activité à temps partiel n'entraîne, chez les titulaires, aucune déresponsabilisation dans l'exercice de celle-ci. L'expérience a du reste montré depuis longtemps que l'introduction du travail à temps partiel augmente l'efficacité des personnes concernées, qu'elles sont fréquemment plus motivées et moins souvent absentes que les personnes en charge de postes à temps complet. Cela se conçoit aisément, puisque le temps à disposition pour effectuer les tâches est, à responsabilité égale, plus restreint.

Avec l'introduction des charges partielles de magistrat, il importe qu'aucun traitement discriminatoire n'apparaisse entre les juges exerçant des charges complètes et ceux exerçant des charges partielles de magistrat. La création de charges partielles de magistrat ne doit pas permettre la création de différentes classes de magistrats au sein de la magistrature. Les magistrats, qu'ils exercent une charge à temps partiel ou à temps complet, sont des magistrats, tous égaux, avec les mêmes charges, y compris administratives, et les mêmes devoirs.

4.5. Projet de loi

Le projet de loi ne contient aucune disposition particulière qui s'appliquerait uniquement aux magistrats exerçant leur charge à temps partiel. En effet, les titulaires des postes à temps partiel ont la même représentativité et assument la même responsabilité que leurs homologues titulaires d'un poste à temps complet. Le projet de loi ne limite d'ailleurs pas la création de postes à temps partiel à certaines fonctions de la magistrature. Aucun motif pertinent ne saurait justifier des distinctions de cette nature ou encore une hiérarchisation entre magistrats liée à l'exercice d'une charge complète ou partielle de travail.

En deuxième lieu, le projet de loi ne permet pas à des magistrats d'exercer simultanément deux fonctions différentes à des taux d'activité partiels. En effet, le cumul de différentes fonctions au sein de la magistrature apparaît souvent comme inconciliable. Le projet de loi n'introduit donc pas de partage du temps de travail entre des fonctions. Ainsi, il est exclu qu'un magistrat cumule des fonctions de juge d'instruction et de juge au Tribunal fiscal. Mais un juge de district pourrait être partiellement actif dans un district et dans un autre, puisqu'il s'agit là de cumul de postes et de fonctions identiques.

En dernier lieu, l'introduction du temps partiel et de la mobilité permet à des magistrats titulaires de postes à temps partiel de changer de fonction, y compris de taux d'occupation, lorsqu'une procédure de mobilité est ouverte pour un poste vacant.

4.5.1. Taux d'activité

La création de postes partiels de magistrat permettrait théoriquement d'exercer la charge de magistrat à n'importe quel taux d'activité. Plusieurs motifs prescrivent cependant de déterminer un seuil minimum. Tout d'abord, l'exercice d'une charge de magistrat requiert des titulaires un engagement et une disponibilité en temps non seulement pour effectuer leurs tâches juridictionnelles mais également pour prendre part au fonctionnement de leur juridiction. Ensuite, des motifs de coordination et de collaboration au sein du pouvoir judiciaire commandent aux magistrats de disposer d'un taux minimum d'engagement. En conséquence de cela, il est apparu qu'un seuil fixé à 50% répondait aux exigences nécessaires à l'exercice de fonctions de magistrat et au bon fonctionnement de la justice.

Enfin, la compétence d'édicter les règles et directives mettant en œuvre le partage du temps de travail est déléguée au Conseil de la magistrature. En sa qualité d'autorité supérieure de la magistrature, il lui appartient d'organiser le partage du temps de travail et d'assurer sa mise en oeuvre.

D'aucuns ont proposé dans la consultation d'arrêter le seuil de l'exercice des charges partielles à 70%. Une limite à l'exercice des charges partielles arrêtée à 70% revient de facto à empêcher la mise en œuvre du temps partiel puisque trois postes à temps partiel devraient être créés pour permettre à un poste d'être créé. En d'autres termes, un seuil fixé à 70% revient à empêcher la mise en œuvre du travail à temps partiel.

4.5.2. Droit au travail à temps partiel

A teneur du projet de loi, l'exercice des fonctions à temps partiel est possible, à condition que l'administration de la justice n'ait pas à en souffrir. Cette disposition a plusieurs effets. En premier lieu, l'exercice du travail à temps partiel est possible uniquement si le Conseil de la magistrature parvient à organiser le partage des fonctions entre les différents magistrats, ce qui devrait pouvoir se réaliser sans difficulté. En second lieu, les magistrats actuellement en fonction ne disposent d'aucun droit à l'exercice d'une charge à temps partiel.

Il en va différemment des magistrats qui seront élus pour une activité à temps partiel. Pour ceux-là, le Grand Conseil prononcera leur élection au même titre que pour les magistrats exerçant à plein temps, mais ils occuperont, initialement, une charge de magistrat à temps partiel. Dans un deuxième temps, si un poste devait être repourvu par la voie d'une procédure de mobilité, il n'est pas exclu qu'un magistrat modifie son taux d'activité en se voyant nommé à un nouveau poste. Ceci importe peu, puisque le

magistrat a déjà été élu par le Grand Conseil et que l'élection du Grand Conseil est indépendante du taux d'activité des magistrats.

4.5.3. Clé de conversion

Chaque poste de magistrat peut s'exercer à temps partiel. Afin d'éviter de modifier toutes les dispositions légales traitant de la composition des autorités, le projet de loi propose l'introduction d'une clé de conversion dans la loi. A teneur de cette disposition, chaque poste mentionné dans la loi représente l'équivalent d'un poste à temps complet.

La disposition est reprise notamment dans le code de procédure pénale, en vue de réaliser la conversion au sein du ministère public et chez les juges d'instruction.

4.5.4. Dispositions organisationnelles

L'exercice de la magistrature à temps partiel suppose la réalisation d'une organisation spécifique. Il appartiendra au Conseil de la magistrature de régler la question et de prendre toutes les dispositions propres à le matérialiser.

4.6. Incompatibilités

4.6.1. Introduction

Le droit en vigueur règle les incompatibilités à l'article 27 OJN. Succincte, cette disposition exclut pour les magistrats l'exercice des professions d'avocat, de notaire, d'agent et de gérant d'affaire.

4.6.2. Temps partiel et incompatibilités

L'introduction du travail à temps partiel impose au législateur de réviser l'article 27 OJN, car les possibilités d'exercer d'autres activités seront non seulement effectives, mais également très variées. A dessein, toutes les formes de contrôle qui s'exercent préalablement à l'exercice d'une telle activité ont été écartées. Un régime d'autorisation n'aurait de sens que si les autorisations peuvent être constamment contrôlées et réévaluées, ce qui générerait des contingences administratives trop élevées. Prévoir un régime d'autorisation revient à limiter par trop l'exercice d'autres activités et par voie de conséquence à condamner le travail à temps partiel.

4.6.3. Projet de loi

Le projet de loi propose ainsi une révision complète de la législation en vigueur. Désormais, toutes les activités sont autorisées, pour peu qu'elles soient compatibles avec un exercice indépendant et irréprochable des fonctions de magistrat. Aucun régime d'autorisation préalable n'est mis en place et dans la règle, toutes les activités peuvent être effectuées.

Seules les cautèles de l'indépendance et de l'exercice irréprochable de la fonction déterminent le cadre des activités autorisées. Le magistrat à temps partiel pourra ainsi enseigner aussi bien des matières juridiques que le piano au titre d'autres activités. Au

contraire et à titre d'exemple, l'exercice de la voyance à titre professionnel n'apparaît pas, a priori, comme une activité compatible avec l'exercice irréprochable des fonctions de magistrat.

La loi énumère ensuite les activités qui sont toujours incompatibles avec l'exercice de la magistrature. Ainsi, l'exercice d'une fonction judiciaire à titre régulier et ordinaire est incompatible avec l'exercice de la représentation en justice (notamment avec la profession d'avocat), de la profession de notaire et des emplois et fonctions permanents au service des collectivités publiques et de leurs établissements, à l'exception de l'enseignement.

En effet, l'exercice simultané de fonctions au sein de la magistrature et de la représentation en justice génère des situations de conflits d'intérêts insolubles. Au surplus, ceci pourrait donner lieu à des situations dans lesquelles les justiciables pourraient déceler des apparences de dépendance ou de partialité de la justice. Afin de respecter la jurisprudence afférente au droit conventionnel de la Suisse, il y a lieu de prohiber toutes les situations dans lesquelles la simple apparence d'une violation de l'indépendance pourrait être réalisée. En conséquence, les magistrats qui exercent à temps partiel ne pourront exercer simultanément ni comme représentant devant les juridictions cantonales, ni comme notaire admis à exercer dans le canton, ni enfin, comme employé des collectivités publiques ou de leurs établissements du canton.

La nouvelle disposition traitant des incompatibilités interdit ainsi au magistrat d'exercer la représentation devant les autorités cantonales neuchâteloises, sans pour autant en restreindre l'exercice devant les juridictions des autres cantons ou de la Confédération.

Comme cela ressort clairement de la lettre de la loi, aucune distinction n'a été opérée entre les magistrats exerçant leur fonction à temps complet et ceux l'exerçant à temps partiel. C'est à dessein que le projet de nouveau statut des magistrats a exclu toute distinction fondée sur le taux d'occupation entre les magistrats. En effet, la mise en œuvre d'une organisation différente de l'activité des magistrats ne saurait en aucune manière instituer une hiérarchie entre les magistrats fondée sur le taux d'occupation.

4.7. Suppléances

4.7.1. Situation du droit cantonal

L'organisation judiciaire cantonale neuchâteloise distingue deux types de suppléance: les suppléances ordinaires et les suppléances extraordinaires.

4.7.1.1. Suppléance ordinaire

La suppléance s'organise en premier lieu entre les magistrats occupant les mêmes fonctions. Ainsi, les présidents des tribunaux de district ont pour suppléants les autres présidents de tribunaux de district, ainsi que le suppléant nommé par le Grand Conseil (art. 8 OJN). De même, les sections du Tribunal cantonal ont pour suppléants les membres des autres sections ainsi que les présidents des tribunaux de district. En outre, le Tribunal cantonal dispose de trois suppléants élus par le Grand Conseil, dont un pour le Tribunal administratif (art. 18 OJN).

4.7.1.2. Suppléance extraordinaire

La suppléance extraordinaire ne subit pas de modification de fond. Le Tribunal cantonal conserve la compétence de procéder à la nomination des suppléants extraordinaires en cas d'urgence et pour une durée limitée lorsque les titulaires et les suppléants ordinaires sont empêchés ou ne sont pas à même de faire pleinement face à leurs tâches (art. 33 OJN).

4.7.2. Projet de loi

4.7.2.1. Suppression de la suppléance ordinaire

Actuellement, le juge suppléant fonctionne de manière irrégulière, eu égard aux besoins de l'instance à laquelle il est rattaché. Globalement, son activité peut ainsi soit se limiter au traitement de certains dossiers, soit s'exercer sur une certaine durée. Dans cette dernière hypothèse, l'exercice de la suppléance peut être assimilé à une activité à temps partiel. Le titulaire de la charge reste cependant totalement exclu de la gestion de l'instance où il supplée. Lorsque les suppléants ordinaires exercent leurs activités sur une certaine durée, ils se trouvent en porte-à-faux avec les incompatibilités propres aux magistrats.

Deux modifications importantes prévues par le projet de loi auront une influence déterminante sur la suppléance ordinaire. Premièrement, la suppléance entre magistrats a été renforcée, puisque le projet de loi vise à augmenter les possibilités de suppléance entre les magistrats en place. Ainsi, tous les présidents des tribunaux de district, des Autorités régionales de conciliation et du Tribunal fiscal se suppléeront. En ce qui concerne le Tribunal cantonal, la suppléance sera assurée d'une part par ses membres et d'autre part par les présidents des tribunaux de district, des Autorités régionales de conciliation et du Tribunal fiscal. Deuxièmement, l'introduction du temps partiel dans la magistrature augmentera le nombre de magistrats, en terme de nombre de personnes qui exerceront la suppléance.

Avec la mise en œuvre de ces mesures, les besoins ordinaires en matière de suppléance seront totalement pris en charge par la magistrature. Les postes laissés vacants par les suppléants ordinaires nommés par le Grand Conseil seront, quant à eux, repourvus par l'élection de nouveaux magistrats.

4.7.2.2. Suppléance extraordinaire

La suppléance extraordinaire subsiste dans la même mesure que jusqu'ici, mais voit cependant un changement de l'autorité de nomination.

4.7.2.3. Dispositions transitoires

A titre préliminaire, il faut souligner que le projet de loi ne prévoit aucune modification de la situation actuelle jusqu'au terme de la période judiciaire qui court actuellement, à savoir jusqu'à fin août 2008. C'est au moment des prochaines élections judiciaires que les suppléants ne seront pas réélus comme tels. Dans l'intervalle, les dispositions transitoires qui mettent en œuvre le projet prévoient que si un suppléant venait à quitter ses fonctions avant la fin de la période judiciaire, la procédure d'élection actuellement en vigueur s'appliquerait encore et le Grand Conseil pourrait ainsi être appelé à devoir élire

un suppléant ordinaire pour la fin de la période judiciaire. Les nouvelles normes traitant des incompatibilités ne s'appliquent pas aux suppléants en fonction jusqu'à la fin de la période judiciaire. Jusque-là, la révision de l'organisation judiciaire devrait donc être entrée en vigueur. Si tel ne devait cependant pas être le cas, les dispositions transitoires devraient alors être prolongées de manière à permettre au pouvoir judiciaire de disposer des forces nécessaires.

5. REMUNERATION DES MAGISTRATS

5.1. Situation du droit cantonal

Les magistrats de l'ordre judiciaire sont soumis, en matière de traitements et exclusivement dans cette matière, à la loi sur le statut de la fonction publique, du 28 juin 1995 (RSN 152.510). A teneur de la législation actuelle, les magistrats de l'ordre judiciaire perçoivent les traitements bruts suivants (hors renchérissement valeur 2001): membre du Tribunal cantonal et procureur général 170.980 francs; substitut du procureur général 164.650 francs; président d'un tribunal de district, président du Tribunal fiscal, juge d'instruction, président des Autorités régionales de conciliation minimum 143.020 francs, maximum 158.560 francs. Les magistrats de l'ordre judiciaire ne sont pas soumis au système des classes que connaît la fonction publique. La progression salariale des magistrats est annuelle jusqu'aux maxima ouverts pour la fonction occupée, à raison d'une progression d'une annuité. Cette échelle de traitement permet aux magistrats élus par le Grand Conseil au sens de l'article 26 OJN d'atteindre le plafond du traitement attaché à leur fonction en seulement dix années de fonction. Dès la onzième année, seule l'élection de ces magistrats à une fonction judiciaire pour laquelle un traitement supérieur est servi, permet une amélioration de leur traitement.

5.2. Hiérarchisation des traitements et mobilité

L'introduction de la mobilité par le nouveau statut des magistrats ne peut être réalisée et servir les intérêts de la magistrature que si elle s'accompagne d'une modification du système de rémunération. Ce dernier a institué, en servant des traitements différents suivant les fonctions, une hiérarchisation entre les fonctions, alors qu'aucun élément objectif ne le justifie.

Comme ce système, dans sa version actuelle, est incompatible avec le principe de l'équivalence des fonctions, sa révision constitue le premier pas de la réforme du statut des magistrats.

5.3. Situation dans les autres cantons

En Suisse, les systèmes cantonaux de rémunération des magistrats sont aussi divers et variés que l'on peut l'imaginer. Si dans la majorité des cantons, le système salarial est fondé sur les mêmes principes que celui qui est actuellement en vigueur dans le canton de Neuchâtel, il est intéressant de constater que le seul canton qui vient de modifier son échelle salariale, Genève, a nivelé toutes les différences de traitement qui s'appuyaient sur les fonctions. En détail, on peut observer ce qui suit[2]:

---

[2] Cf. Annexe

5.3.1. Jura

Le Jura connaît deux classes de traitement pour les magistrats de l'ordre judiciaire. Les juges cantonaux sont rémunérés selon les tarifs de la classe 25 (de 134.706 à 174.790 francs). Les juges de 1re Instance perçoivent un traitement fondé sur la classe 23 (de 123.108 à 159.859 francs). Chaque classe comprend 10 échelons. Actuellement, le nouveau magistrat ne débute pas nécessairement sa carrière à l'échelon 0, mais son expérience est prise en compte dans l'établissement de sa rémunération. Le montant de base de la rémunération du magistrat fait l'objet d'une décision du Service des ressources humaines, avec une voie de recours ouverte au Tribunal administratif. Enfin, pour les juges du Tribunal cantonal, la progression du traitement est limitée durant les trois premières années.

5.3.2. Tessin

Les traitements des magistrats judiciaires sont colloqués dans cinq classes de traitement à tarif unique (159.549 à 205.819 francs), fixées en pour-cent du maximum de la classe 39a, valable pour la fonction publique. Ainsi, le juge au Tribunal d'Appel perçoit un traitement de 129% de ladite classe, celui du juge d'instruction et du juge de l'arrestation de 125%, le procureur général 123 %, le prêteur, le juge des mineurs et le président du tribunal d'expropriation 118,5%, et le substitut du procureur 100%. Les juges du canton du Tessin perçoivent ainsi une rémunération qui est indépendante de l'âge et de l'expérience.

5.3.3. Genève

La situation a changé dans le courant de l'année 2003. Avant cette modification législative, les magistrats étaient colloqués dans différentes classes, de la 26 à la 31, exception faite du procureur général qui bénéficiait d'un traitement de classe 33. Depuis le 1er août 2003, tous les magistrats du canton de Genève perçoivent un traitement de classe 31, à l'exception du procureur général qui reste en classe 33. La classe 31 compte 15 échelons, dont 12 sont acquis à raison de 1 par année, les trois derniers nécessitant trois années par échelon. Les traitements servis pour la classe 31 vont d'un montant de 152.165 à 209.240 francs.

5.3.4. Berne

Dans le canton de Berne, un nouveau système de traitement est en vigueur depuis 1997. Les magistrats de première instance sont colloqués en classe 27, alors que les juges suprêmes sont colloqués en classe 30, soit à la plus haute échelle des traitements servis pour la fonction publique.

Au 1er janvier 1997, lorsque le nouveau système de rémunération est entré en vigueur, un changement radical de conception est intervenu. Désormais, le traitement initial des juges de la Cour suprême est identique à celui des juges de première instance et se fonde sur les années d'expérience. A leur engagement, les magistrats bénéficient de deux échelons par année d'expérience « utile ». Chaque classe est constituée de 40 échelons, ce qui matériellement empêche tout magistrat d'atteindre le sommet de sa classe.

La progression annuelle est d'un échelon, jusqu'à l'échelon 24 qui constitue actuellement le sommet de l'échelle de traitement, puisqu'en raison des restrictions budgétaires liées à l'état des finances publiques, la progression a été arrêtée «momentanément» à ce niveau.

Pour l'année 2003, les traitements servis dans la magistrature variaient ainsi, pour les juges de première instance de 118.851 à 190.162 francs, et pour les juges de la Cour suprême de 140.444 à 224.712 francs.

5.3.5. Tribunal fédéral

Le traitement des juges fédéraux équivaut à 80% du traitement d'un membre du Conseil fédéral qui est de 404.791 francs, à savoir 323.832 francs (art.1er, al. 1, de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats / RS 172.121.1).

5.4. Le projet de loi

Le projet de loi propose une refonte complète du système de rémunération par la mise en place d'une échelle unique de traitement, dont les minima et maxima se situeraient aux extrémités du système actuellement en vigueur. La fourchette des traitements servis dans la magistrature ne subit pas de modification, puisqu'elle reste comprise entre 143.020 francs et 170.980 francs, hors indexation. Le projet de loi propose ensuite une échelle comprenant 19 échelons.

La modification du système des traitements se justifie au regard de l'équivalence des traitements. Elle ouvre la voie à la révision du statut des magistrats.

5.4.1. Technique législative

A l'instar des autres modifications induites par le projet de loi, les dispositions afférentes à la rémunération des magistrats ont été intégrées dans la loi d'organisation judiciaire. Toutefois, comme jusqu'ici les traitements des magistrats étaient réglés par la loi sur le statut de la fonction publique, toutes les dispositions afférentes à cette problématique ont été extraites de cette loi.

5.4.2. Traitement initial

Le traitement initial des magistrats est déterminé par l'autorité compétente. Il doit être fixé, lors de l'élection, au bas de l'échelle de traitement, sauf si le candidat élu dispose d'une formation particulière, d'expériences professionnelles ou encore suivant son âge.

L'autorité compétente doit déterminer le traitement des magistrats sur la base de critères objectifs.

5.4.3. Évolution du traitement

Le traitement servi en principe aux magistrats sera augmenté d'un échelon par année.

5.4.4. Traitement réel

L'échelle introduite dans la loi correspond à l'échelle servie sur la base de 2000. Les traitements réels servis aux magistrats s'élèvent aux montants réels suivant:

Echelon	Traitement		Reval.	Rench.	Traitement mensuel 2006	Traitement annuel 2006	Progression	
			3%	4.25%			Annuelle	Mensuelle
1	143'020	11'001.54	330.05	481.59	11'813.18	153'571.30		
2	145'420	11'186.15	335.58	489.67	12'011.41	156'148.36	2'400	185
3	147'720	11'363.08	340.89	497.42	12'201.39	158'618.04	2'300	177
4	149'920	11'532.31	345.97	504.83	12'383.10	160'980.35	2'200	169
5	152'020	11'693.85	350.82	511.90	12'556.56	163'235.28	2'100	162
6	154'020	11'847.69	355.43	518.63	12'721.76	165'382.83	2'000	154
7	155'920	11'993.85	359.82	525.03	12'878.69	167'423.00	1'900	146
8	157'720	12'132.31	363.97	531.09	13'027.37	169'355.79	1'800	138
9	159'420	12'263.08	367.89	536.82	13'167.79	171'181.21	1'700	131
10	161'020	12'386.15	371.58	542.20	13'299.94	172'899.25	1'600	123
11	162'520	12'501.54	375.05	547.25	13'423.84	174'509.91	1'500	115
12	163'920	12'609.23	378.28	551.97	13'539.48	176'013.20	1'400	108
13	165'220	12'709.23	381.28	556.35	13'646.85	177'409.11	1'300	100
14	166'420	12'801.54	384.05	560.39	13'745.97	178'697.64	1'200	92
15	167'520	12'886.15	386.58	564.09	13'836.83	179'878.79	1'100	85
16	168'520	12'963.08	388.89	567.46	13'919.43	180'952.56	1'000	77
17	169'460	13'035.38	391.06	570.62	13'997.07	181'961.91	940	72
18	170'280	13'098.46	392.95	573.39	14'064.80	182'842.41	820	63
19	170'980	13'152.31	394.57	575.74	14'122.62	183'594.05	700	54

L'échelle de traitement présentée ci-dessus est adaptée au renchérissement 2006 mais, ne tient pas compte de la contribution de solidarité de 2.5%.

6. INCIDENCE SUR LES EFFECTIFS

Il est à l'heure actuelle impossible de quantifier le nombre exact des magistrats qui devront être intégrés à la magistrature en remplacement des suppléants ordinaires. En effet, le 1er janvier 2008, soit antérieurement à la fin de la période judiciaire qui court actuellement, entrera en vigueur la nouvelle organisation judiciaire du canton de Neuchâtel. C'est à l'occasion de l'examen de cette législation organique que le Grand Conseil devra se prononcer sur le nombre définitif de magistrats qui composeront la magistrature.

En effet, lors des élections judiciaires de 2008, les suppléants ordinaires ne seront pas réélus puisque leur statut aura disparu. Aux suppléants ordinaires actuellement actifs au sein de la magistrature neuchâteloise devront être substitués de nouveaux magistrats en nombre suffisant pour les remplacer.

Le statut des magistrats qui vous est soumis n'entraîne en tant que tel aucune incidence sur les effectifs de la magistrature. Le projet de loi est accompagné de dispositions transitoires qui maintiennent la situation actuellement en vigueur jusqu'en 2008 et qui permettront à tous les membres de la magistrature élus par le Grand Conseil de mener à terme leur mandat jusqu'à la fin de la période judiciaire.

La nouvelle organisation judiciaire, qui devra tenir compte des exigences de la législation fédérale, entraînera immanquablement une hausse du nombre de magistrats. A ce jour, les travaux de la Marguerite ne sont pas suffisamment avancés pour qu'une estimation puisse être fournie.

7. INCIDENCE FINANCIERE

Le projet de loi n'entraîne aucune incidence financière en ce qui concerne l'introduction de la mobilité et du travail à temps partiel.

L'introduction du nouveau système de rémunération ne reste, pour sa part, pas sans effet. Le changement d'échelle salariale induit une augmentation de la masse salariale globale de la magistrature. Il faut distinguer entre le moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle échelle de traitement et des années qui suivent. La mise en place de la nouvelle échelle salariale n'aura pas d'incidence financière.

Pour les cinq premières années qui suivront, l'ensemble des magistrats qui sont actuellement au maximum de leur fonction, mais non au sommet de l'échelle de traitement reprendront leur progression salariale. Partant, l'impact financier de l'entrée en vigueur de la nouvelle échelle salariale sur les cinq prochaines années peut être estimé à une augmentation de la masse salariale réelle d'un montant de l'ordre de 55.000 francs par année.

Pour les cinq années qui suivront, l'augmentation théorique de la masse salariale à disposition de la magistrature devrait être de l'ordre de 100.000 francs par année sur la base de la masse salariale actuelle.

Ainsi, sur les dix prochaines années, on peut estimer que l'entrée en vigueur de la nouvelle échelle de traitement entraînera des charges cumulées pour un montant de 1.130.000 francs.

Cette augmentation est cependant une projection théorique. La masse globale des traitements servis aux magistrats va s'élever d'autant que ceux-ci accumulent les années de fonction. L'entrée de nouveaux membres dans la magistrature abaissera de façon importante les traitements servis et en conséquence la masse salariale globale. En effet, tous les nouveaux magistrats en poste à des fonctions pour lesquelles le revenu servi actuellement est supérieur au seuil inférieur, débuteront leur carrière au bas de la nouvelle échelle salariale. Partant, les projections qui s'étendent au-delà de 5 années ne sont pas pertinentes.

S'agissant des coûts liés au remplacement des suppléants par des magistrats ordinaires, il n'est en l'état pas possible de déterminer l'augmentation liée des charges de fonctionnement, puisque la mise en œuvre de la nouvelle organisation judiciaire modifiera la répartition des tâches des magistrats.

8. INCIDENCE SUR LES COMMUNES

Le projet de loi qui vous est soumis a trait à l'organisation interne de la magistrature. En ce sens, il ne déploie aucun effet sur les communes.

C'est à l'occasion du projet de nouvelle organisation judiciaire qui sera présenté au Grand Conseil à l'aube de l'année 2008 que toutes les incidences éventuelles pour les communes de la nouvelle organisation judiciaire pourront être examinées par le Parlement.

9. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

9.1. La loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN), du 27 juin 1979

Article 4a, alinéas 1 et 2

Le projet emporte des modifications sur les deux alinéas de l'article 4a de l'OJN. La disparition du statut de suppléant conduit à la disparition de la mention des suppléants dans le texte légal.

Article 4b (nouveau)

Ce nouvel article introduit une des innovations majeures du projet. Actuellement, la magistrature s'exerce principalement à temps complet. Cet article introduit la base légale nécessaire à l'exercice de la magistrature à temps partiel.

La note marginale n'appelle pas de commentaire particulier. Elle détermine l'objet de l'article. Le terme d'activité a été préféré à celui de travail en raison de son champ d'application plus large.

Le premier alinéa détermine le principe de l'activité à temps partiel. Il pose en premier lieu, comme condition à l'exercice de la magistrature à temps partiel, que cette forme d'organisation du travail ne porte pas préjudice à l'administration de la justice. L'expression générique administration de la justice comprend tant le fonctionnement de la justice que le rendu de celle-ci.

Le projet de révision du statut des magistrats ne limite pas l'exercice de la magistrature à temps partiel à certaines fonctions. Suivant la lettre de l'article 4b, la fonction de magistrat peut être exercée à temps partiel. De la lettre de cette disposition, il découle que les magistrats ne disposent d'aucun droit subjectif à obtenir une charge à temps partiel. Bien au contraire, c'est le pouvoir judiciaire, par l'entremise du Conseil de la magistrature, qui pourra autoriser l'exercice d'une charge de magistrat à temps partiel, étant entendu que cela devra être possible du point de vue organisationnel et fonctionnel.

Le deuxième alinéa limite le principe de l'activité à temps partiel dans son étendue. Pour des raisons pratiques, il est indispensable que les magistrats assument leur charge à un taux suffisant de sorte que l'exercice de la magistrature à temps partiel bénéficie à l'ensemble de l'ordre judiciaire. Il semble de prime abord et selon les expériences faites

ailleurs, qu'une charge à 50% est un seuil au-dessous duquel il serait déraisonnable de descendre.

Le troisième alinéa prohibe le cumul des fonctions pour les magistrats exerçant à temps partiel. La suppléance permet cependant l'exercice de fonctions différentes.

Enfin, le quatrième alinéa délègue au Conseil de la magistrature la compétence de régler les modalités de l'organisation du travail à temps partiel. En effet, le travail à temps partiel des magistrats nécessite qu'une entité organisationnelle dispose des compétences permettant de mettre en œuvre cette nouvelle répartition des charges. Le Conseil de la magistrature est le récipiendaire naturel de cette compétence. Ce dernier disposera ainsi des compétences organisationnelles permettant la mise en œuvre de cette nouvelle répartition des charges.

Art. 4c (nouveau)

Ce nouvel article introduit la clé de conversion pour les postes de magistrat mentionnés aux articles 5, 15 et 24b. Ainsi, tous les postes de présidents de tribunal de district, de juges au Tribunal cantonal et de juges au Tribunal fiscal représentent un certain taux d'activité. L'utilisation de la clé de conversion permettra au pouvoir judiciaire de scinder les postes dont il est question entre plusieurs magistrats, pour autant que les autres conditions légales soient remplies. La même règle se retrouve dans le code de procédure pénale, tant pour le ministère public que pour les juges d'instruction. Avec l'introduction du travail à temps partiel, il est indispensable de trouver un système de quantification ou de conversion des postes de travail.

Article 8

La disposition légale est modifiée à deux égards. Premièrement, la suppléance s'exercera désormais non seulement entre les présidents des tribunaux de district, mais également avec les présidentes des Autorités régionales de conciliation et du Tribunal fiscal. Cette modification législative réalise de fait l'adéquation entre la pratique actuelle de la suppléance par les présidents des différentes juridictions dont il est question. La suppléance sera de la sorte générale entre tous les magistrats du même degré. Chaque magistrat pourra être suppléé simultanément par plusieurs magistrats.

Le deuxième alinéa ne subit aucune modification.

Le troisième alinéa confère la compétence au Conseil de la magistrature d'organiser la suppléance et d'en déterminer les modalités. Il apparaît nécessaire que tous les magistrats, suppléants et suppléés, soient consultés sur l'organisation de la suppléance. Le libellé du nouveau texte légal reprend les mots de la disposition actuellement en vigueur, en posant que le Conseil de la magistrature doit "prendre l'avis". Il va de soi que la portée de cette expression est plus étendue qu'une simple consultation. Le Conseil de la magistrature devra tenir compte des avis des magistrats concernés et dans la mesure du possible, organiser la suppléance selon leurs propositions.

Enfin, le quatrième alinéa de la disposition actuellement en vigueur est modifié. Les assesseurs suppléants des autorités tutélaires disparaissent et la suppléance entre les assesseurs des autorités tutélaires sera désormais organisée sur le même modèle que celui qui régit la suppléance entre les magistrats. Les autorités judiciaires ont en effet constaté que les assesseurs suppléants étaient d'une manière générale peu appelés à

fonctionner et partant peu coutumiers de leur mandat. Partant, les assesseurs des autorités tutélaires devront se suppléer entre eux.

Article 18, note marginale et alinéa 1

La disparition de la suppléance impose une modification de l'article 18 OJN qui règle les modalités de la suppléance au sein du Tribunal cantonal. A l'instar des modifications intervenues à l'article 8 OJN au niveau des tribunaux de district, la suppléance au niveau du Tribunal cantonal s'envisage entre tous les magistrats en fonction au sein de cette instance.

La suppléance au niveau du Tribunal cantonal peut également être réalisée par les présidents des tribunaux de district, des Autorités régionales de conciliation ainsi que par celui du Tribunal fiscal. Si cette suppléance des magistrats des instances inférieures au Tribunal cantonal ne pose aucune difficulté, l'inverse n'est pas vrai. En effet, on ne saurait autoriser la suppléance des présidents des tribunaux de district, des présidentes des Autorités régionales de conciliation et du Tribunal fiscal par des juges du Tribunal cantonal sans créer de nombreux problèmes de récusation. Afin d'éviter ces derniers, la suppléance des magistrats du Tribunal cantonal dans les tribunaux de district, les Autorités régionales de conciliation et le Tribunal fiscal, est exclue.

Article 24d, note marginale; alinéas 1 à 3

La modification proposée par le projet de loi adapte l'organisation de la suppléance du Tribunal fiscal, à la suppléance générale entre magistrats organisée par ce projet de loi. Ainsi, la présidence du Tribunal fiscal sera suppléée par les présidents des tribunaux de district et par celle des Autorités régionales de conciliation.

L'alinéa 2 est modifié, dans la même mesure que l'article 8, alinéa 2, OJN.

De la même manière, l'alinéa 3 prévoit, à l'instar de l'article 8, alinéa 3, OJN, qu'il appartient au Conseil de la magistrature de déterminer les différentes modalités de la suppléance.

TITRE II
Magistrat-e-s, juré-e-s cantonaux et fonctionnaires judiciaires

CHAPITRE PREMIER
Election, nomination et traitement

Le libellé du premier chapitre du deuxième titre de la loi d'organisation judiciaire est adapté. Le terme traitement qui définit le gain attaché à un emploi régulier est substitué au terme rémunération qui vise l'argent reçu pour un service. Cette adaptation de la terminologie est fondée dans la mesure où les magistrats du pouvoir judiciaire reçoivent leur salaire de l'Etat qui verse des traitements à ses collaborateurs réguliers.

Article 25, alinéas 1, 3 et 4; alinéa 5 (nouveau)

L'article 25 OJN traite de la problématique de la nomination.

L'énumération des fonctions au premier alinéa de l'article 25 OJN dans sa version actuelle est abandonnée au profit de la désignation des personnes par leur statut. Ainsi, les membres du pouvoir judiciaire sont désormais désignés par le terme de magistrat. La suppression de l'énumération des fonctions permet de réaliser ainsi l'adaptation du texte de l'organisation judiciaire à la lettre de la Constitution. En effet, celle-ci confère au Grand Conseil la compétence d'élire les magistrats de l'ordre judiciaire sans qu'il lui appartienne a priori, de déterminer les fonctions que les magistrats doivent occuper.

A teneur de la législation actuelle, la compétence de nommer les magistrats aux différentes fonctions judiciaires appartient au Grand Conseil (25 OJN). Le projet de loi ne lui soustrait pas cette compétence, mais organise l'attribution des compétences selon deux modes distincts. Ceux-ci sont explicités dans le commentaire des articles 26j et 26k OJN.

Dès lors que le statut de suppléant disparaît avec le projet de loi, il convient de supprimer leur mention dans le texte légal.

Le projet de loi entérine encore la disparition des assesseurs suppléants des autorités tutélaires. Comme mentionné précédemment, la suppléance des assesseurs des autorités tutélaires doit s'organiser entre eux, à l'instar de ce qui se fait entre les magistrats de la première instance. Les assesseurs suppléants ne sont ainsi plus mentionnés dans cet article et partant, ne seront plus élus lors des élections judiciaires de 2008. Jusqu'à ce moment, une disposition transitoire maintient la situation de fait intacte.

La révision de l'organisation judiciaire fournit l'occasion de mettre à jour le renvoi contenu au troisième alinéa. En effet, l'acte législatif cité dans la version de l'organisation judiciaire actuellement en vigueur a été remplacé par la loi sur le statut de la fonction publique. Il ne s'agit ainsi matériellement non d'une modification mais d'une mise à jour.

Le quatrième alinéa est modifié, conformément aux explications précédentes. La mention des jurés cantonaux et celle des assesseurs est au surplus séparée en vue de constituer un alinéa indépendant.

Un cinquième et nouvel alinéa reprend le texte de l'ancien alinéa 4 relatif aux acteurs de la procédure pénale qui ne sont pas des magistrats. Ils doivent cesser leur fonction à la fin du mois au cours duquel ils atteignent les 70 ans.

Une disposition de coordination est adjointe à cet article au motif que plusieurs projets de lois modifiant cette disposition sont simultanément présentés au Grand Conseil. La disposition de coordination doit permettre d'éviter toute difficulté d'entrée en vigueur.

Article 26, note marginale; alinéas 1 à 3

Un nouveau sous-chapitre rassemble les dispositions afférentes au traitement des magistrats. Jusqu'ici, ces dispositions ressortaient de la loi sur le statut de la fonction publique, du 28 juin 1995.

Les dispositions afférentes au traitement des magistrats ont été partiellement détachées de la loi sur le statut de la fonction publique pour être intégrées directement dans la loi d'organisation judiciaire.

La teneur de l'article 26 OJN a été remaniée en profondeur. Jusqu'ici, le texte légal se limitait à renvoyer à la loi, sans définir les dispositions applicables. Les articles 52 à 59 de la loi sur le statut de la fonction publique trouvaient application en raison du renvoi de l'article 4 de la même loi.

Le nouvel article 26 OJN reprend en substance l'article 52 de la loi sur le statut de la fonction publique. Les articles de l'OJN qui suivent précisent la portée de cette disposition et pour le surplus, le statut de la fonction publique trouve encore application.

Le deuxième alinéa traite et règle la question du traitement servi au magistrat exerçant sa charge à temps partiel. Sans complication, le traitement servi est fonction de la charge de travail, exprimée en pourcentage.

Enfin, l'alinéa 3 est abrogé.

Article 26a (nouveau)

L'article 26a est nouveau. Il s'agit d'une reprise des dispositions afférentes au traitement des magistrats actuellement en vigueur. La consolidation des dispositions principales afférentes au traitement dans l'OJN permet de renforcer l'indépendance des magistrats par rapport au Conseil d'Etat. Bien que les magistrats soient intégrés dans le statut de la fonction publique, il importait de concrétiser dans les textes la séparation des pouvoirs.
L'alinéa premier de l'article 26a détermine l'échelle de traitement applicable aux magistrats de l'ordre judiciaire. L'échelle de traitement des magistrats a été intégrée directement dans la loi. Le Grand Conseil conserve, comme par le passé, la compétence de modifier l'échelle de traitement des magistrats.

La mise en place d'une échelle unique de traitement, avec un nombre supérieur de paliers par rapport à la situation actuellement en vigueur, répond à une demande du pouvoir judiciaire. Par l'entremise de la conférence judiciaire, la magistrature neuchâteloise a souhaité mettre fin à un système de rémunération hiérarchisé sur la base des fonctions que les magistrats occupent. Cette préoccupation des magistrats tend d'une part à réaliser une véritable mobilité dans le pouvoir judiciaire, y compris du haut vers le bas, et, d'autre part, à reconnaître l'équivalence des compétences des magistrats et des responsabilités entre les fonctions judiciaires. Les propositions de la magistrature sont concrétisées par le projet de loi, puisque l'égalité entre les magistrats est réalisée et leur mobilité s'en trouve renforcée.

Article 26b (nouveau)

Le premier alinéa assigne à la Commission judiciaire la tâche de déterminer les principes présidant à la détermination de la rémunération des nouveaux magistrats. Le mise en place de ces principes doit permettre à la commission de développer une pratique uniforme dans la détermination de la rémunération servie aux magistrats.

Le deuxième alinéa confère à la Commission judiciaire la compétence d'arrêter le traitement des magistrats. Dans tous les cas, la Commission judiciaire consultera le Conseil de la magistrature. Pour ce faire, elle se fondera sur les principes qu'elle aura arrêtés, et dans tous les cas sur la formation, de l’expérience et de l’âge de l’intéressé. Ces différents critères doivent permettre dans tous les cas de déterminer le traitement des nouveaux magistrats de la manière la plus équitable et transparente possible.

Article 26c (nouveau)

L'alinéa premier détermine la progression salariale des magistrats en imposant une progression annuelle. Le premier alinéa codifie ainsi exhaustivement la question de la progression salariale des magistrats de l'ordre judiciaire. Il faut encore noter que l'automaticité de l'augmentation est temporisée par la locution *en principe*. L'exception introduite est concrétisée dans l'alinéa cinquième de la disposition.

Cette disposition consacre un droit pour les magistrats à obtenir une augmentation annuelle de traitement. La commission législative a souhaité introduire cette disposition eu égard à l'indépendance dont les magistrats doivent disposer vis-à-vis du pouvoir exécutif. En consacrant le droit à l'obtention d'une augmentation, la commission judiciaire a assurément voulu renforcer l'indépendance de la justice. La commission législative n'a cependant pas voulu faire de la magistrature une île indépendante de l'Etat. L'alinéa cinquième soumet la magistrature à toutes les mesures générales auxquelles pourraient être soumis les titulaires de la fonction publique.

Les deuxième et troisième alinéas n'appellent pas de commentaire.

Le quatrième alinéa complète les compétences du Conseil de la magistrature. La progression salariale des magistrats étant automatique, il est indispensable de confier à l'autorité de surveillance le moyen de bloquer cette progression salariale dans tous les cas où des prestations insuffisantes seraient fournies par un magistrat, sans qu'il ne s'agisse encore d'un cas disciplinaire.

Article 26d (nouveau)

L'article 26d OJN opère pour le surplus un renvoi général aux dispositions de la loi sur le statut de la fonction publique.

Article 26e (nouveau)

Cet article ne constitue pas non plus une nouveauté dès lors qu'il s'agit de l'ancien article 26, alinéa 2, OJN. La lettre de la disposition a été modifiée sans qu'aucune modification du contenu matériel de la disposition n'intervienne, hormis la suppression de la référence aux assesseurs suppléants des autorités tutélaires. Cette modification adapte le texte légal à la modification de l'article 25 OJN.

CHAPITRE I bis
Mobilité

La deuxième innovation majeure introduite par le projet de loi a trait à la mobilité des magistrats. L'importance du mécanisme mis en place justifie, de grouper les dispositions y afférentes dans un chapitre particulier. Un nouveau chapitre est en conséquence intégré dans la loi d'organisation judiciaire. Systématiquement, c'est la matière qui a dicté l'emplacement des dispositions. Ainsi, les dispositions afférentes à la mobilité sont groupées dans le chapitre I bis après le chapitre premier traitant des élections, nominations et traitement, mais avant les dispositions traitant des incompatibilités.

Article 26f (nouveau)

L'alinéa premier pose le principe de la mobilité générale des magistrats. A teneur de cette disposition, les magistrats peuvent changer de poste durant la période judiciaire. Cette disposition concrétise matériellement la dissociation entre l'élection par le Grand Conseil au rang de magistrat et les fonctions concrètes exercées par ceux-ci. Désormais, les magistrats auront la possibilité d'exercer des fonctions auxquelles ils n'auront pas été porté par le Grand Conseil. Ce premier alinéa spécifie encore que la mobilité peut s'exercer en tout temps pendant la période de fonction des autorités judiciaires.

L'alinéa second détermine le champ d'application de la mobilité. A teneur de la loi, toutes les fonctions de la magistrature sont sujettes à la mobilité. Aucune restriction de principe n'a été portée dans la loi s'agissant d'une fonction ou d'une autre. La commission a ainsi souhaité donner corps à l'égalité des fonctions judiciaires sur laquelle repose le projet de loi.

Avec cette disposition, le cadre général de la mobilité pour les magistrats dans l'ordre judiciaire est posé. Tous les magistrats peuvent profiter d'une procédure de mobilité pour peu qu'une telle procédure soit ouverte pendant la période judiciaire.

Article 26g (nouveau)

Le candidat à une élection judiciaire occupe initialement le poste pour lequel il a été élu. En combinaison avec le nouvel article 25 OJN, le Grand Conseil détiendra désormais la compétence d'élire des candidats à la magistrature, sans que la fonction que lesdits magistrats occuperont ne soit déterminée par l'organe d'élection. Autrement dit, le projet de loi réalise une dissociation entre les compétences d'élection au rang de magistrat et celles de nomination à une fonction déterminée. Cette dissociation entre le statut de magistrat et l'attribution des fonctions au sein de la magistrature est une condition indispensable à la réalisation de la mobilité dans l'ordre judiciaire.

Cette dissociation entre l'élection au statut de magistrat et l'attribution d'une fonction au sein des autorités judiciaires implique, en l'absence de toute autre règle, que le magistrat élu par le Grand Conseil ne sait pas, lors de sa première élection, à quelle fonction il sera affecté. Le nouvel article 26g apporte une réponse à cette problématique en spécifiant que le magistrat élu occupe initialement le poste vacant. Autrement dit, en cas de double vacance, les élections seront organisées de sorte à ce que les vacances soient repourvues par des candidats non seulement au statut de magistrat, mais également à la fonction.

Article 26h (nouveau)

La procédure de mobilité mise en place par le projet de loi prévoit deux situations dans lesquelles la procédure s'ouvre. La première, qui fait l'objet des articles 26h et 26i et la seconde qui fait l'objet de l'article 26j. Le premier cas est réalisé lors d'une vacance à une fonction de la magistrature, la seconde lors d'un échange de poste. A teneur du projet de loi, aucune autre situation ne saurait donner lieu à l'ouverture d'une procédure de mobilité.

L'alinéa premier de ce nouvel article pose la condition nécessaire à l'ouverture de la procédure de mobilité. Ainsi, en dehors de la situation du poste vacant, l'autorité compétente ne peut en aucun cas ouvrir la procédure de mobilité. L'introduction du travail

à temps partiel devrait engendrer quelques vacances dans la magistrature, permettant l'ouverture de procédures de mobilité.

Lors d'une vacance, le Conseil de la magistrature peut ouvrir la procédure de mobilité. Il ne saurait, en aucune manière, y être obligé. De la même manière qu'il peut décider l'ouverture de la procédure de mobilité, en cas de vacance à un poste spécifique, le Conseil de la magistrature peut décider de ne pas ouvrir la procédure de mobilité et provoquer la mise sur pied d'élections judiciaires par le Grand Conseil.

Les magistrats n'ont aucun droit à l'ouverture d'une procédure de mobilité. Le Conseil de la magistrature est souverain en la matière.

Enfin, le troisième et dernier alinéa formalise le pouvoir potestatif de l'autorité compétente en rappelant que si la procédure de mobilité n'est pas ouverte, des élections judiciaires sont organisées.

Il ressort de ce qui précède que le magistrat qui souhaiterait entrer dans une fonction vacante peut se porter candidat dans la procédure de mobilité pour autant que ladite procédure soit ouverte par le Conseil de la magistrature. Si ledit conseil se refuse à l'ouvrir, le candidat peut dans tous les cas se porter candidat dans les élections judiciaires. La situation juridique des magistrats en fonction reste ainsi identique sur ce point par rapport à la situation actuelle. Dès lors que les magistrats se portent candidats devant le Grand Conseil, ils sont élus à nouveau comme magistrat et occupent une fonction déterminée en raison de l'article 26g.

Article 26i (nouveau)

La disposition traite de la procédure de mobilité de manière concrète. La disposition édicte les règles régissant le déroulement concret de la procédure de mobilité.

Le premier alinéa détermine le cercle des personnes pouvant prendre part à la procédure. Au même titre qu'en ce qui concerne les postes, la commission législative a estimé que l'ensemble des magistrats peuvent se porter candidat lorsqu'une procédure de mobilité s'ouvre. L'étendue du cercle des personnes pouvant prendre part à une procédure de mobilité porte une haute valeur symbolique. En l'espèce, la commission législative a souhaité que l'ensemble de la magistrature puisse dans tous les cas prendre part aux procédures, donnant ainsi corps à l'idée d'égalité entre tous les magistrats, les fonctions pouvant être distinguées.

Le deuxième alinéa codifie l'issue de la procédure de mobilité dans les cas où un seul magistrat se porte candidat à une vacance. Le Conseil de la magistrature doit lui attribuer le poste vacant.

L'alinéa suivant règle l'éventualité d'une pluralité de candidatures en déterminant le critère de sélection des magistrats, candidats à une vacance. Le nombre d'années au service de la magistrature constitue le critère de sélection retenu par la commission législative. En cas d'égalité, à savoir lorsque deux magistrats entrés en même temps dans la magistrature se portent candidats à la même vacance, le sort décide. Ce dernier critère est le seul critère objectif qui permette de départager les candidats. Le nombre d'années passées au sein de la magistrature neuchâteloise n'étant pas ici considéré comme l'expression d'un acquis, d'une expérience ou de qualités particulières, mais comme un facteur objectif incontestable et ne pouvant prêter à interprétation.

Enfin, le dernier alinéa concrétise la possibilité pour le Conseil de la magistrature de renvoyer l'élection au Grand Conseel.

Article 26n (nouveau)

Cet article codifie un cas de mobilité distinct de celui réglé par les dispositions précédentes. Le pouvoir judiciaire a émis le souhait que l'échange de postes entre les magistrats soit rendu possible de manière interne au pouvoir judiciaire, sans que les intéressés doivent se présenter à de nouvelles élections judiciaires. Cette forme de mobilité s'intègre parfaitement dans le nouveau statut des magistrats. Pour des raisons évidentes, l'échange de postes ne peut être laissé à la libre disposition des intéressés sans qu'un contrôle ne soit exercé. La procédure de mobilité y pourvoit.

Ainsi, à la requête des intéressés, le Conseil de la magistrature peut ouvrir la procédure de mobilité. Si aucun magistrat tiers ne se porte candidat pour les postes concernés par l'échange, il entérine l'échange. Si un autre candidat fait part de son intérêt pour l'une des places visées par l'échange, la procédure prend fin. Les magistrats qui souhaitent échanger leur poste restent libres de démissionner, provoquant une vacance, ce qui conduirait à l'ouverture d'une procédure de mobilité ordinaire ou d'élections judiciaires.

A l'instar de la procédure de mobilité ordinaire, le Conseil de la magistrature peut ouvrir la procédure de mobilité à la requête des intéressés. Il en décide souverainement. La décision n'est pas susceptible de recours. Comme mentionné précédemment, à la suite d'une décision négative, les magistrats restent libres de démissionner.

Le troisième alinéa règle le déroulement de la procédure. Les magistrats de l'ordre judiciaire devront être informés de l'ouverture de la procédure de mobilité. Dans l'hypothèse où aucun magistrat ne fait acte de candidature à l'un des postes ouverts, le Conseil de la magistrature devra, obligatoirement, entériner l'échange. Si un magistrat tiers dépose sa candidature pour l'un des postes ouverts, la procédure est caduque. Cette issue de la procédure se justifie à plusieurs égard. En premier lieu, l'ouverture de la procédure de mobilité à l'ensemble des magistrats permet d'organiser le contrôle interne de la mobilité. En effet, si l'échange de postes entre magistrats ne pose pas de difficultés, il sera de la sorte entériné par l'ensemble de la magistrature. Deuxièmement, il serait difficilement acceptable que le pouvoir judiciaire puisse s'organiser librement. En conséquence, si un échange de postes est envisagé, il ne peut l'être qu'entre deux magistrats.

Article 27

Cette disposition a été partiellement modifiée et sa portée matérielle a été étendue. L'introduction de l'exercice de la magistrature à temps partiel requiert une nouvelle définition des incompatibilités. Désormais, toute activité annexe à la magistrature est possible. Seules les implications de cette activité sur l'exercice de la magistrature peuvent en limiter l'exercice.

Le premier alinéa codifie le principe. Les magistrats peuvent exercer n'importe quelle activité à côté de leur mandat. Seules les activités qui sont incompatibles avec l'exercice indépendant et irréprochable de l'activité de magistrat sont prohibées. Il apparaît inutile de s'étendre sur ces notions. A l'instar de la jurisprudence de la Cour européenne des

droits de l'homme, la simple apparence d'une violation de ces principes suffira à réaliser ces incompatibilités.

Le deuxième alinéa pose les cas particuliers dans lesquels l'exercice d'une fonction de magistrat est incompatible avec l'activité annexe. L'énumération de cet alinéa n'est évidemment pas exhaustive. Ainsi, à teneur du texte légal, sont notamment incompatibles:

a) toute représentation devant les autorités judiciaires et administratives cantonales. La représentation est une notion plus large que la représentation au titre d'avocat. En effet, devant certaines autorités, il n'est pas indispensable d'être un avocat inscrit pour pouvoir exercer la représentation. Or, il serait parfaitement incompatible d'exercer d'une part la magistrature et, d'autre part, de représenter des parties devant les juridictions cantonales, même si les deux activités n'étaient jamais effectuées devant les mêmes autorités;

b) toute représentation devant les autorités de recours pour les décisions rendues en dernière instance cantonale. Il est apparu que l'interdiction absolue de l'exercice de la profession d'avocat était une restriction exagérée des libertés fondamentales. Partant, l'exercice de la magistrature devient conciliable avec l'exercice de la profession d'avocat, mais non devant les juridictions neuchâteloises. Un magistrat à temps partiel pourrait ainsi exercer la profession d'avocat inscrit au registre cantonal d'un autre canton. Au surplus, il n'est pas admissible qu'un magistrat puisse représenter les intérêts de parties devant des juridictions supracantonales qui porteraient sur le contrôle de décisions rendues en dernière instance cantonale.

Article 28, note marginale et alinéa 1

L'article 28 subit une modification de sa lettre en raison de son adaptation à la législation fédérale et cantonale. La portée matérielle de la disposition n'est pas modifiée (partenariat enregistré).

Article 30

L'article 30 subit une modification de sa lettre par l'ajout des abréviations officielles des CPCN, CPPN et celle de la LPJA.

Article 33, alinéas 1 et 2; 3 et 4 (nouveaux)

L'article 33 ne subit pas de modification matérielle importante. Le système actuellement en place reste inchangé à ce stade des travaux. La compétence de désignation des suppléants extraordinaires est transférée au président du Conseil de la magistrature. Cette attribution de compétence concrétise le but de la norme au motif que la désignation des suppléants extraordinaires doit pouvoir se faire sans délai.

Le premier alinéa ouvre la possibilité, en cas d'urgence, pour le bureau du Conseil de la magistrature, de nommer un ou des suppléants extraordinaires.

Le deuxième alinéa lui attribue la compétence de nommer un suppléant extraordinaire à un magistrat lorsque celui-ci ou ses suppléants ne peuvent plus faire face pleinement à leurs tâches, en raison de circonstances extraordinaires.

De manière générale, il faut encore signaler que la problématique de la domiciliation des suppléants disparaît avec l'abandon du statut de suppléant ordinaire. Les exigences de domiciliation ne persistent que pour les magistrats, les suppléants extraordinaires n'étant évidemment pas touchés par la problématique.

Article 40 et 42

Il s'agit de simples adaptations de la lettre du texte légal.

Dispositions transitoires de la modification du …

La modification du statut des magistrats nécessite que la situation transitoire soit réglée jusqu'aux prochaines élections précédant la période judiciaire, à savoir jusqu'en juin 2008.

Article premier

Les suppléants ordinaires sont actuellement très actifs auprès des tribunaux de district et du Tribunal cantonal. Les suppléants ordinaires resteront ainsi en fonction jusqu'au terme de la période de fonction, soit jusqu'aux prochaines élections judiciaires.

L'abandon du statut d'assesseur suppléant prendra effet lors de la prochaine période de fonction. Jusque-là, les assesseurs suppléants restent également en fonction et sont remplacés selon les modalités du droit actuellement en vigueur.

Pour ces catégories, ils seront remplacés selon la procédure de l'ancien droit jusqu'aux prochaines élections judiciaires.

Article 2

La disposition reprend le texte du statut de la fonction publique, en ce qui concerne les augmentations des traitements.

Article 3

Cette disposition transitoire garantit les droits acquis à tous les magistrats.

9.2. La loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 22 mars 1993

Les modifications apportées à cette loi ne nécessitent aucun commentaire. Elles ne sont que formelles.

9.3. La loi sur le statut de la fonction publique (LSt), du 28 juin 1995

Tableau des traitements versés par l'Etat aux titulaires de fonctions publiques

Il en va de même en ce qui concerne les traitements servis aux magistrats. Les montants des traitements étant maintenant directement intégrés dans la loi d'organisation judiciaire, il n'y a pas lieu de maintenir le texte de cette disposition.

9.4. Le code de procédure pénale neuchâtelois, du 19 avril 1945

Titre

La révision législative ouverte par ce projet de loi donne l'occasion d'introduire l'abréviation de ce code de procédure dans le titre de la loi.

Article 47, alinéas 1 à 3

Cet article prévoit uniquement une modification de titre. Le procureur général est secondé non par un substitut, mais par un procureur.

Article 102, alinéas 1 et 2

Cette modification n'appelle aucun commentaire particulier.

Dispositions transitoires de la modification du…

La modification du statut des magistrats nécessite que la situation transitoire soit réglée jusqu'aux prochaines élections précédant la période judiciaire, à savoir jusqu'en août 2008.

Pour le surplus, nous nous référons aux commentaires de l'article 47.

9.5. La loi d'introduction des titres huitième et huitième bis du code des obligations (bail à loyer et bail à ferme), du 28 juin 1993

Titre

La révision législative ouverte par ce projet de loi donne l'occasion d'introduire l'abréviation de la loi dans son titre

Article premier, alinéa 3

L'alinéa 3 est modifié dans sa lettre sans que cette modification n'emporte de changement matériel.

Article 2, note marginale; alinéas 1 et 2

L'alinéa 1 est modifié dans sa lettre sans que celle-ci n'emporte de changement particulier.

Quant au deuxième alinéa, il introduit la clé de conversion de l'article 4c OJN.

Disposition transitoire de la modification du …

La modification du statut des magistrats nécessite que la situation transitoire soit réglée jusqu'aux prochaines élections précédant la période judiciaire, à savoir jusqu'en août 2008.

10. CONCLUSION

Le présent rapport a été adopté par la commission lors de la séance du 21 août 2006, à l'unanimité des membres présents et recommande au Grand Conseil d'adopter ce projet de loi.

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

Neuchâtel, le 21 août 2006

Au nom de la commission législative:

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

Loi
portant modification de diverses lois
réglant le statut des magistrats de l'ordre judiciaire

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la Commission législative du 21 août 2006, et du Conseil d'Etat ;

décrète:

Article premier La loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN), du 27 juin 1979, est modifiée comme suit:

Art. 4a, al. 1 et 2

[1]Lors de leur entrée en fonction, les magistrates et les magistrats prêtent le serment suivant devant le Grand Conseil: *(suite sans changement)*

[2]A l'appel de son nom, chaque magistrate ou magistrat lève la main et dit: *(suite sans changement)*

Art. 4b (nouveau)

Activité à temps partiel

[1]A condition que l'administration de la justice n'ait pas à en souffrir, la fonction de magistrat peut être exercée à temps partiel.

[2]Le taux d'activité ne peut être inférieur à 50%.

[3]Le magistrat ne peut exercer qu'une fonction.

[4]Le Conseil de la magistrature organise l'activité à temps partiel.

Art. 4c (nouveau)

Equivalence de postes

Chaque poste de magistrat mentionné aux articles 5, 15 et 24b de la présente loi représente l'équivalent d'un poste à temps complet.

Art. 8

4. Suppléance

[1]Le président a pour suppléants les autres présidents de tribunaux de district, des autorités régionales de conciliation et du Tribunal fiscal.

[2]Le suppléant remplace le président en cas d'empêchement, d'absence ou de récusation ou lorsque les nécessités du travail l'exigent.

[3]Le Conseil de la magistrature fixe les modalités des suppléances, après avoir pris l'avis des présidents concernés.

[4]Les assesseurs de l'autorité tutélaire ont pour suppléants les assesseurs des autres autorités tutélaires.

Art. 18, note marginale et al. 1

4. Suppléance

[1]Les sections du Tribunal cantonal ont pour suppléants les membres des autres sections ainsi que les présidents des tribunaux de district, des autorités régionales de conciliation et du Tribunal fiscal.

Art. 24d

3. Suppléance

[1]Le président a pour suppléant les présidents de tribunaux de district et des autorités régionales de conciliation.

[2]Le suppléant remplace le président en cas d'empêchement, d'absence ou de récusation ou lorsque les nécessités du travail l'exigent.

[3]Le Conseil de la magistrature fixe les modalités des suppléances, après avoir pris l'avis des présidents concernés.

Titres précédant l'article 25

TITRE II

Magistrat-e-s, juré-e-s cantonaux et fonctionnaires judiciaires

CHAPITRE PREMIER

Election, nomination et traitement

Art. 25; al. 1, 3 et 4; al. 5 (nouveau)

[1]Les magistrats de l'ordre judiciaire, le président du Tribunal cantonal, les jurés cantonaux ainsi que les assesseurs de l'autorité tutélaire sont élus par le Grand Conseil conformément à la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 22 mars 1993.

[3]La nomination et la mise à la retraite des fonctionnaires judiciaires sont régies par la loi sur le statut de la fonction publique, du 28 juin 1995.

[4]Les magistrats de l'ordre judiciaire cessent leurs fonctions à la fin de l'année au cours de laquelle ils ont atteint l'âge fixé par la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS), du 20 décembre 1946, pour l'ouverture du droit à une rente de vieillesse simple.

[5]Les jurés cantonaux et les assesseurs de l'autorité tutélaire cessent leurs fonctions lorsqu'ils atteignent l'âge de 70 ans.

Art. 26, note marginale; al. 1 à 3

II. Traitement:
1. Composition du traitement

[1]Les magistrats ont droit à un traitement comprenant:

a) le traitement de base;
b) l'allocation de renchérissement;
c) diverses allocations prévues par la loi.

[2]Le magistrat qui exerce à temps partiel reçoit un traitement réduit en proportion.

[3]*Abrogé*

Art. 26a (nouveau)

2. Montant du traitement

[1]L'échelle des traitements des magistrats est fixée comme suit (traitement annuel de base au 1er janvier 2001, en francs, indice des prix à la consommation de référence 101,1 de novembre 2000, selon base 100 de mai 2000):

Échelon	*Traitement Fr.*
1	143.020.–
2	145.420.–
3	147.720.–
4	149.920.–
5	152.020.–
6	154.020.–
7	155.920.–
8	157.720.–
9	159.420.–
10	161.020.–
11	162.520.–
12	163.920.–
13	165.220.–
14	166.420.–
15	167.520.–
16	168.520.–
17	169.460.–
18	170.280.–
19	170.980.–

[2]Les traitements annuels de base sont réadaptés lors du changement d'échelle de base de l'indice suisse des prix à la consommation.

Art. 26b (nouveau)

3. Traitement initial

[1]La commission judiciaire arrête les principes présidant à la fixation du traitement initial.

[2]Après consultation du Conseil de la magistrature, elle fixe le traitement initial en considération notamment de la formation, de l'expérience et de l'âge de l'intéressé.

Art. 26c (nouveau)

4. Evolution du traitement

[1]Le traitement des magistrats est en principe augmenté d'un échelon par année.

[2]L'augmentation intervient à la fin de l'année civile.

[3]Si l'élection est intervenue en cours d'année, le droit à l'augmentation n'est reconnue qu'au magistrat entré en fonction avant le 1er juillet.

[4]Lorsque l'insuffisance des prestations le justifie, le Conseil de la magistrature peut refuser l'augmentation annuelle du traitement d'un magistrat.

[5]Le Conseil d'Etat peut décider que le traitement des magistrats n'est pas augmenté s'il arrête une mesure générale d'effet similaire pour les titulaires de fonctions publiques.

Art. 26d (nouveau)

5. Autres dispositions

Pour le surplus, la loi sur le statut de la fonction publique, du 28 juin 1995, s'applique.

Art. 26e (nouveau)

III. Indemnités, frais et débours

[1]Le Conseil d'Etat arrête les indemnités dues aux assesseurs de l'autorité tutélaire, aux jurés et aux suppléants extraordinaires.

[2]Le Conseil d'Etat arrête leurs indemnités pour frais et débours, ainsi que celles des magistrats.

CHAPITRE I BIS *(nouveau)*

Mobilité

Art. 26f (nouveau)

Principe

[1]Le magistrat peut changer de poste au cours de la période judiciaire.

[2]Tous les postes sont sujets à mobilité.

Art. 26g (nouveau)

Poste initial

Le candidat est élu comme magistrat et occupe initialement le poste vacant.

Art. 26h (nouveau)

I. Poste vacant:
1. Ouverture de la procédure de mobilité

[1]Lorsqu'un poste devient vacant, le Conseil de la magistrature peut ouvrir la procédure de mobilité.

[2]Les magistrats n'ont pas de droit individuel à l'ouverture de la procédure de mobilité.

[3]Si la procédure de mobilité n'est pas ouverte, le poste vacant est soumis à élection judiciaire.

Art. 26i (nouveau)

2. Procédure de mobilité

[1]Si la procédure de mobilité est ouverte, chaque magistrat peut se porter candidat.

[2]Si un seul magistrat est candidat, le Conseil de la magistrature lui attribue le poste vacant.

[3]Si plusieurs magistrats sont candidats, le Conseil de la magistrature attribue le poste vacant à celui qui a été élu en premier à la magistrature cantonale; en cas d'égalité, le sort décide.

[4]Le Conseil de la magistrature peut en tout temps clore la procédure de mobilité, le poste vacant étant alors soumis à élection judiciaire.

Art. 26j (nouveau)

II. Echange de postes

[1]Lorsque deux magistrats souhaitent faire un échange de postes, ils doivent en informer le Conseil de la magistrature.

[2]Le Conseil de la magistrature peut accepter l'échange proposé et ouvrir ainsi la procédure de mobilité.

[3]Si l'échange proposé ne suscite aucune autre candidature, il est entériné par le Conseil de la magistrature.

[4]Dans le cas contraire, la procédure prend fin.

Art. 27

[1]Les magistrats ne peuvent exercer, directement ou indirectement, à titre dépendant ou indépendant, aucune activité, même occasionnelle, qui soit

incompatible avec l'exercice indépendant et irréprochable de leurs fonctions.

[2]Sont notamment incompatibles avec les fonctions de magistrat:

a) toute représentation devant les autorités judiciaires et administratives cantonales;

b) toute représentation devant les autorités de recours pour les décisions rendues en dernière instance cantonale;

c) la profession de notaire;

d) les emplois et fonctions permanents au service des collectivités publiques et de leurs établissements du canton, à l'exception de l'enseignement.

Art. 27a

Abrogé

Art. 28, note marginale et al. 1

II. Parenté, alliance et partenariat enregistré

[1]Les époux, les personnes liées par un partenariat enregistré, parents et alliés jusqu'au troisième degré inclusivement ne peuvent siéger ensemble dans un tribunal.

Art. 29

Abrogé

Art. 30

L'inhabilité et la récusation des magistrats et fonctionnaires judiciaires sont régies par le code de procédure civile (CPCN), du 30 septembre 1991, le code de procédure pénale neuchâtelois (CPPN), du 19 avril 1945, ainsi que par la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 29 juin 1979.

Art. 33, al. 1 et 2; 3 et 4 (nouveaux)

[1]Le bureau du Conseil de la magistrature désigne dans les cas d'urgence et pour une durée limitée un ou des suppléants extraordinaires lorsqu'un magistrat et ses suppléants sont empêchés, absents ou récusés.

[2]Il peut également désigner un ou des suppléants extraordinaires lorsque le magistrat et ses suppléants ne peuvent plus faire face pleinement à leurs tâches en raison de circonstances extraordinaires.

[3]Au moment de leur désignation, le président du Conseil de la magistrature organise leur assermentation.

[4]Les règles relatives aux incompatibilités et à la domiciliation des magistrats ne leur sont pas applicables.

Art. 40, al. 1

[1]Le magistrat qui tombe en faillite… *(suite sans changement)*

Art. 42, al. 2

[2]Pour le surplus, ils sont soumis aux dispositions de la loi sur le statut de la fonction publique, du 28 juin 1995.

Dispositions transitoires de la modification du…

Article premier

Suppléants

[1]Les suppléants des présidents des tribunaux de district, du Tribunal cantonal ainsi que du président du tribunal fiscal, restent en fonction au plus tard jusqu'aux prochaines élections précédant la période de fonction des autorités judiciaires.

[2]Les assesseurs suppléants des autorités tutélaires restent en fonction au plus tard jusqu'aux prochaines élections précédant la période de fonction des autorités judiciaires.

[3]Jusque-là, ils sont remplacés selon la procédure de l'ancien droit.

Art. 2

Augmentation des traitements annuels de base

Les traitements annuels de base au 1er janvier 2001, tels qu'ils sont définis à l'article 26a:

a) ont été augmentés de 2% hors indexation pour le calcul des traitements versés dès le 1er janvier 2002;

b) ont été augmentés de 3% hors indexation pour le calcul des traitements versés dès le 1er janvier 2003.

Art. 3

Fonction et traitements actuels

[1]Les fonctions que les magistrats de l'ordre judiciaire occupent à l'entrée en vigueur de la présente loi sont acquises à leur titulaire.

[2]Il en va de même pour les traitements perçus par les magistrats de l'ordre judiciaire.

Art. 2 La loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 22 mars 1993, est modifiée comme suit:

Art. 121, al. 1 et 2

[1]Les articles 117 à 119, s'appliquent à l'élection:

a) des magistrats de l'ordre judiciaire;
b) des assesseurs de l'autorité tutélaire;
c) à l'élection des juré-e-s cantonaux.

[2]Les dispositions des articles 122 à 125 sont au surplus réservées.

Art. 124a

Lors de leur entrée en fonction, les magistrates et les magistrats prêtent serment devant le Grand Conseil selon les termes prévus par la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN), du 27 juin 1979.

Art. 125, al. 3

[3]Les candidats sont présentés conformément aux règles édictées aux articles 44a à 44e OJN.

Art. 3 La loi sur le statut de la fonction publique, du 28 juin 1995, est modifiée comme suit:

Tableau des traitements versés par l'Etat aux titulaires de fonctions publiques (art. 53 de la loi sur le statut de la fonction publique), ch. 2

2. Abrogé

Art. 4 Le code de procédure pénale neuchâtelois, du 19 avril 1945, est modifié comme suit:

Titre

Code de procédure pénale neuchâtelois (CPPN)

Art. 47, al. 1 à 3

[1]Les fonctions du ministère public sont exercées par le procureur général et un procureur.

[2]Le poste de procureur général et de procureur représentent l'équivalent de deux postes à temps complet.

[3]Le procureur général dirige le ministère public.

Art. 102, al. 1 et 2

[1]L'instruction est menée par cinq juges d'instruction, dont un au moins spécialisé dans la lutte contre la criminalité économique.

[2]Chaque poste de juge d'instruction représente l'équivalent d'un poste à un temps complet.

Dispositions transitoires de la modification du …

[1]Le suppléant du procureur général et de son substitut reste en fonction au plus tard jusqu'aux prochaines élections précédant la période judiciaire.

[2]Jusque-là, il est remplacé selon la procédure de l'ancien droit.

Art. 5 La loi d'introduction des titres huitième et huitième bis du code des obligations (bail à loyer et bail à ferme), du 28 juin 1993, est modifiée comme suit:

Titre

Loi d'introduction des titres huitième et huitième bis du code des obligations (bail à loyer et bail à ferme) (LICO)

Article premier, al. 3

[3]Elles sont présidées par un président et comprennent en outre un représentant des bailleurs et un représentant des locataires.

Art. 2, note marginale; al. 1 et 2

Présidents

[1]Les présidents des autorités régionales de conciliation appartiennent au pouvoir judiciaire.

[2]La présidence des autorités régionales de conciliation représente l'équivalent d'un poste et demi.

Dispositions transitoires de la modification du …

[1]L'organisation actuelle des autorités régionales de conciliation subsiste sans changement jusqu'aux prochaines élections précédant la période judiciaire.

[2]Jusque-là, les magistrats sont remplacés selon la procédure de l'ancien droit.

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

Art. 7 [1]Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

[2]Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente, *Les secrétaires,*

Comparaison des traitements avec d'autres cantons

Vous trouvez ci-dessous un tableau comparatif établi sur la base des informations tirées de l'enquête salariale romande.

Elles correspondent: a) pour les cantons latins à la situation 2005 (min et max prévus par les échelles des traitements)
b) pour Neuchâtel aux valeurs 2005 du projet de nouvelle rémunération

Comme indiqué plus haut, le positionnement varie au gré des fonctions examinées.

Traitements par fonctions *Données comparatives* *NE: Projet val. 2005, autres cantons: réel 2005*	*Minimum prévu* *Fr.*	*Maximum prévu* *Fr.*	Rapport max/min %
Juge au tribunal cantonal			
BE	*140'444.–*	*224'712.–*	160%
FR	*180'170.–*	*180'170.–*	Forfait
GE	*152'165.–*	*209'240.–*	138%
JU	*174'790.–*	*174'790.–*	Forfait
TI	*205'819.–*	*n/a*	–
VS	*185'017.–*	*185'017.–*	Forfait
VD	*208'315.–*	*208'315.–*	Forfait
Projet NE	*143'020.–*	*170'980.–*	120%
Procureur général			
BE	*140'444.–*	*224'712.–*	160%
FR	*164'107.–*	*200'647.–*	122%
GE	*166'168.–*	*228'493.–*	138%
JU	*134'706.–*	*174'790.–*	130%
TI	*177'099.–*	*n/a*	–
VS	*172'307.–*	*172'307.–*	Forfait
VD	*190'992.–*	*190'992.–*	Forfait
Projet NE	*143'020.–*	*170'980.–*	120%
Juge au tribunal de district			
BE	*118'851.–*	*190'162.–*	160%
FR	*127'087.–*	*175'593.–*	138%
GE: pas de fonction	–	–	–
JU	*123'108.–*	*159'859.–*	130%
TI: pas de fonction	–	–	–
VS	*165'962.–*	*165'952.–*	Forfait
VD	*149'452.–*	*183'698.–*	123%
Projet NE	*143'020.–*	*170'980.–*	120%
Juge d'instruction			
BE	*118'851.–*	*190'162.–*	160%
FR	*127'087.–*	*175'593.–*	138%
GE	*152'165.–*	*209'240.–*	138%
JU	*128'775.–*	*167'227.–*	130%
TI: pas de fonction	–	–	–
VS	*165'962.–*	*165'952.–*	Forfait
VD	*84'924.–*	*186'962.–*	220%
Projet NE	*143'020.–*	*170'980.–*	120%
Substitut du procureur			
BE	*125'642.–*	*201'027.–*	160%
FR	*113'382.–*	*158'685.–*	140%
GE	*152'165.–*	*209'240.–*	138%
JU	*128'775.–*	*167'227.–*	130%
TI	*159'549.–*	*n/a*	–
VS	*165'952.–*	*165'952.–*	Forfait
VD	*84'924.–*	*157'673.–*	186%
Projet NE	*143'020.–*	*170'980.–*	120%

TABLE DES MATIERES

Pages

RESUME 1

I. INTRODUCTION 2

1. POINT DE DEPART 2

2. PROPOSITIONS DE LA CONFERENCE JUDICIAIRE 2

3. STATUT DES MAGISTRATS, ORGANISATION JUDICIAIRE ET PROJET MARGUERITE 3

4. PROPOSITIONS DE LA CEP, UN CONSEIL DE LA MAGISTRATURE 3

5. TRAVAUX PREPARATOIRES 3

5.1. Procédure de consultation 4

II. NOUVEAU STATUT DES MAGISTRATS 5

1. GENERALITES 5

2. ELECTIONS JUDICIAIRES 5

2.1. Généralités 5

2.2. Dans le canton de Neuchâtel 5

2.3. Situation dans les autres cantons 6

2.4. Conditions d'accès à la magistrature 6

2.5. La fonction judiciaire 7

3. MOBILITE DES MAGISTRATS 8

3.1. Situation en droit cantonal 8

3.2. Election judiciaire en cascade 8

4. TRAVAIL A TEMPS PARTIEL 12

4.1. Définition 12

4.2. Situation en droit cantonal 12

4.3. Introduction du travail à temps partiel 12

4.4. Charge à temps partiel et dilution des responsabilités 13

4.5. Projet de loi 13

4.6. Incompatibilités 15

4.7. Suppléances 16

5. REMUNERATION DES MAGISTRATS 18

5.1. Situation du droit cantonal 18

5.2. Hiérarchisation des traitements et mobilité 18

5.3. Situation dans les autres cantons 18

5.4. Le projet de loi 20

6. INCIDENCE SUR LES EFFECTIFS 21

7. INCIDENCE FINANCIERE 22

8. INCIDENCE SUR LES COMMUNES 23

9. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE 23

9.1. La loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN), du 27 juin 1979) 23

9.2. La loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 22 mars 1993 33

9.3. La loi sur le statut de la fonction publique (LSt), du 28 juin 1995 34

9.4. Le code de procédure pénale neuchâtelois, du 19 avril 1945 34

9.5. La loi d'introduction des titres huitième et huitième bis du code des obligations (bail à loyer et à bail à ferme), du 28 juin 1993 34

10. CONCLUSION 35

Loi portant modification de diverses lois réglant le statut des magistrats

– loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN) 36

– loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) 43

– loi sur le statut de la fonction publique (LSt) 43

– code de procédure pénale neuchâtelois (CPPN) 43

– loi d'introduction des titres huitième et huitième bis du code des obligations (bail à loyer et bail à ferme) 44

Annexe: comparaison des traitements avec d'autres cantons 46