Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi portant modification du code de procédure pénale neuchâtelois (CPPN) et d'autres lois

(Du 26 septembre 2007)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Le projet de loi propose l'extension à deux ans de la compétence générale du Tribunal de police, et à six mois la compétence du ministère public en procédure de l'ordonnance pénale. Il propose aussi de renforcer l'effectif du ministère public par la création d'un troisième poste de magistrat (procureur). Ces modifications sont compatibles avec le projet de code de procédure pénale suisse qui est à l'examen devant les Chambres fédérales. Le projet propose enfin deux modifications légales mineures en relation avec la procédure pénale et les magistrats.

1. INTRODUCTION

Le Conseil d'Etat a présenté à votre Grand Conseil, dans son rapport 06.040 du 20 septembre 2006, les modifications législatives nécessaires à la mise en œuvre du code pénal suisse (modifications des 13 décembre 2002 et 24 mars 2006). Votre Conseil a adopté ces modifications en date du 31 octobre 2006.

Ces modifications se limitaient à ce qui était nécessaire pour assurer l'application du nouveau droit dès son entrée en vigueur le 1er janvier 2007. Le Conseil d'Etat avait renoncé alors à mettre à profit l'avènement du nouveau droit pour opérer des modifications dans l'organisation judiciaire cantonale, et plus particulièrement dans les compétences des autorités de poursuite pénale et de jugement. Plusieurs raisons dictaient ce choix. Tout d'abord, les courts délais entre la décision du Conseil fédéral fixant l'entrée en vigueur et la prise d'effet de celle-ci commandaient de se concentrer sur l'essentiel, c'est-à-dire sur les modifications induites directement par le nouveau droit fédéral. Ensuite, le peu de temps à disposition rendait inopportune l'extension du chantier à d'autres adaptations pourtant souhaitables de notre code de procédure pénale. Enfin, il était prévu que ces adaptations seraient englobées dans le chantier législatif de la réforme de l'organisation judiciaire neuchâteloise dont l'objectif était de proposer une nouvelle organisation de la justice neuchâteloise pour le début de l'année 2008.

Depuis lors, différents éléments ont bouleversé ce calendrier. Il convient de citer notamment les difficultés inattendues rencontrées dans l'élaboration d'une nouvelle organisation judiciaire cantonale, découlant de l'ampleur et de la complexité de cette entreprise. Il convient également de citer la rapidité des débats parlementaires menés par les Chambres fédérales au sujet du code de procédure pénale suisse et du code de procédure civile suisse. L'accélération du traitement de ces dossiers autorise aujourd'hui l'administration fédérale à évoquer ouvertement l'entrée en vigueur des deux codes au 1er janvier 2010 déjà, alors qu'auparavant les éléments en notre possession permettaient d'évoquer des délais allant jusqu'au 1er janvier 2013. La combinaison de

ces deux éléments incitent le Conseil d'Etat à faire coïncider la nouvelle organisation judiciaire cantonale avec les modifications qui seront rendues nécessaires par l'unification du droit de procédure, soit au début 2010.

Le report de la nouvelle organisation judiciaire au début 2010 nous incite à vous proposer quelques modifications souhaitables dans la procédure pénale. Il est vrai que ces modifications ne revêtent aucun caractère d'urgence et qu'elles pourraient être englobées dans le projet de nouvelle organisation judiciaire. Toutefois, il nous paraît que ces mesures simples, sollicitées par les autorités judiciaires elles-mêmes et non contestées peuvent amener rapidement une meilleure efficacité de la chaîne pénale et une meilleure allocation des ressources existantes. Nous insistons sur le fait que ces mesures ne créent pas de nouvelles autorités, mais se bornent à élargir les compétences des autorités actuelles.

Nous rappelons également que, dans son rapport 06.040, le Conseil d'Etat, pleinement conscient des nouvelles tâches et de l'augmentation de la charge de travail induites par le nouveau code pénal – en particulier pour le ministère public, avait renoncé à anticiper une évolution dont l'ampleur ne pouvait pas être estimée et avait décidé d'attendre les enseignements provenant de la pratique avant d'examiner l'allocation de ressources complémentaires. S'il est aujourd'hui encore trop tôt pour tirer des conclusions définitives quant aux effets du nouveau code pénal sur la dotation des autorités judiciaires et administratives, il apparaît de manière claire que le ministère public doit être renforcé, de sorte que le Conseil d'Etat vous propose la régularisation d'un troisième poste de procureur au sein du ministère public.

Le présent rapport fournit aussi l'occasion de présenter deux modifications légales mineures.

2. PRESENTATION DES MODIFICATIONS

2.1. Extension des compétence du Tribunal de police

2.1.1. Peines privatives de liberté jusqu'à deux ans

Aujourd'hui, la limite générale de compétence du Tribunal de police se situe à six mois. Cette limite de six mois n'a pas été modifiée par la novelle du 31 octobre 2006, qui poursuivait pour seul objectif une adaptation du texte aux nouvelles peines du code pénal. Dans ces limites, le Tribunal de police peut prononcer soit une peine pécuniaire n'excédant pas 180 jours-amende, soit un travail d'intérêt général ne dépassant pas 720 heures, soit une peine privative de liberté ne dépassant pas six mois. Il convient de relever que le nouveau code pénal ne permet de prononcer des peines privatives de liberté qu'à des conditions restrictives (art. 41 CP), la norme fixant la durée minimale de cette peine à six mois.

Il est rapidement apparu que le maintien de la limite générale de compétence à six mois pour le Tribunal de police est insatisfaisante, en ce qu'elle ne permet plus au tribunal d'exercer la plénitude des compétences en matière de sanctions reconnues aux autorités judiciaires par le code pénal. En effet, le Tribunal de district est privé de la possibilité de prononcer des peines privatives de liberté, la durée minimale de cette peine étant de six mois, de sorte qu'elle excède ses compétences. De plus, lorsque les conditions restrictives permettant de prononcer une peine privative de liberté inférieure à six mois sont réalisées, il n'est pas possible de l'assortir du sursis, puisque le sursis est réservé aux peines privatives de liberté de six mois au moins. En matière de peine privative de liberté, la compétence du Tribunal de district se trouve ainsi réduite aux cas des courtes peines privatives de liberté fermes (donc sans possibilité de sursis) selon l'article 41 du code pénal.

Pour remédier à cette situation, nous proposons d'étendre la compétence générale du Tribunal de district à deux ans. Cette instance sera ainsi à même de prononcer toutes les peines pécuniaires (maximum 360 jours-amende), le travail d'intérêt général (maximum 720 heures), ainsi que la peine privative de liberté jusqu'à deux ans. Cette limite correspond à la plus haute quotité de peine privative de liberté qu'il est possible de munir du sursis (art. 42 CP). Cette solution est compatible avec le projet de code de procédure pénale suisse (P-CPP) actuellement à l'examen devant les Chambres fédérales. Son article 19, qui n'a été remis en question par aucun des deux Conseils, prévoit qu'un juge unique peut prononcer notamment une peine privative de liberté jusqu'à deux ans.

Notre proposition permettra aux Tribunaux de district d'exercer la plénitude des compétences qui sont reconnues aux autorités de jugement par le code pénal. Elle a aussi pour effet de décharger notablement les Tribunaux correctionnels, dont une part importante de la charge est constituée d'affaires pour lesquelles le ministère public requiert des peines situées entre six mois et deux ans.

Tableau des réquisitions du ministère public aux Tribunaux correctionnels:

	2002	*2003*	*2004*	*2005*
Réquisitions jusqu'à 12 mois	17	31	31	28
Réquisitions entre 12 et 24 mois	32	36	34	35
Réquisitions entre 24 mois et 5 ans	16	28	35	22

2.1.2. Mesures

Actuellement, le Tribunal de police ne peut pas prononcer de mesure privative de liberté au sens des articles 56 et suivants du code pénal. Tout au plus peut-il ordonner le traitement institutionnel d'une addiction dans un établissement approprié, lorsque l'intéressé le demande (art. 44 CPPN). Le projet de loi prévoit d'étendre les compétences du Tribunal de police en matière de mesures, à l'instar de l'extension des compétences qui lui est reconnue en matière de peines. Ainsi, à futur, le Tribunal de police sera compétent pour prononcer toutes les mesures. Les seules exceptions que retient le Conseil d'Etat sont celles qui figurent dans le P-CPP (art. 19): l'internement selon l'article 64 du code pénal et le traitement au sens de l'article 59, alinéa 3, dudit code.

2.2. Extension des compétences du ministère public – Ordonnances pénales

L'attribution de compétences actuelle fixe de manière générale à trois mois les peines que peut infliger le ministère public par la voie de l'ordonnance pénale (90 jours-amende, 360 heures de travail d'intérêt général, peine privative de liberté jusqu'à 90 jours).

L'extension des compétences des Tribunaux de district doit entraîner comme corollaire une extension des compétences du ministère public. S'inspirant de la solution retenue dans le P-CPP (art. 355), le projet prévoit de fixer à six mois les peines que peut infliger le ministère public par la voie de l'ordonnance pénale (180 jours-amende, 720 heures d'intérêt général, peine privative de liberté jusqu'à six mois).

Le ministère public pourra aussi nouvellement rendre une ordonnance pénale même s'il y a lieu d'examiner la révocation d'un sursis. Il convient de relever que dans la plupart des cas, il s'agira d'examiner la révocation du sursis pour des peines peu importantes infligées sous forme de peine pécuniaire (jours-amende) ou de travail d'intérêt général. En outre, il faut souligner que l'ordonnance pénale représente une proposition de sanction et que le prévenu peut par simple opposition obtenir que son affaire soit tranchée par le Tribunal de district. Le projet permettra de décharger les Tribunaux de district puisqu'une partie des affaires actuellement de leur compétence pourra être traitée par la procédure de l'ordonnance pénale. Il a aussi pour effet de décharger notablement les Tribunaux correctionnels, dont une part importante de la charge est constituée d'affaires pour lesquelles le ministère public requiert des peines situées entre six mois et deux ans.

Tableau des ordonnances pénales et des réquisitions du ministère public aux Tribunaux de police:

	2002	*2003*	*2004*	*2005*
Ordonnances pénales, par un magistrat jusqu'à 3 mois	1537	1818	1889	2544
Tribunaux de police réquisitions jusqu'à 6 mois	1935	1791	1677	1890

3. RENFORCEMENT DU MINISTERE PUBLIC

3.1. Généralités

Actuellement, le code de procédure pénale neuchâtelois (CPPN) prévoit que les fonctions du ministère public sont exercées par deux personnes: le procureur général et un substitut/procureur[1]. Depuis début juillet 2005, le ministère public est renforcé par la présence d'une troisième personne, nommée procureur suppléant extraordinaire à plein temps par le Tribunal cantonal. Le mandat du procureur suppléant extraordinaire, d'abord fixé à un an, a ensuite été prolongé jusqu'au 31 décembre 2007.

3.2. Rôle du ministère public

Le ministère public joue un rôle central dans la procédure pénale neuchâteloise, soit celui de "plaque tournante" où passent, à un moment ou à un autre et souvent plusieurs fois, tous les dossiers relatifs aux infractions pénales dont la poursuite incombe à notre canton (à l'exception de certaines contraventions mineures, qui peuvent être traitées par mandat de répression). Dans chaque cas, une décision doit être prise par un procureur. Le bon fonctionnement de l'ensemble de la chaîne pénale dépend largement de celui du ministère public. Un engorgement de ce dernier ralentirait déjà le cours de toutes les procédures. Si, en outre, le ministère public n'était pas à même de régler lui-même de nombreuses affaires par ordonnance pénale et par classement, le nombre de dossiers renvoyés devant les tribunaux augmenterait sensiblement, ce qui saturerait très rapidement le système. Le ministère public doit donc disposer d'effectifs adaptés à l'importance de sa mission.

Il convient de relever que, malgré sa lourde charge, le ministère public a réussi ces dernières années à diminuer celle des autres autorités pénales. Il a repris de la police cantonale le traitement initial de certains types d'affaires (infractions à la législation sur l'AVS, violations d'une obligation d'entretien, détournements de biens saisis, etc…). Il a évité de renvoyer devant les tribunaux de police des affaires qui pouvaient être classées ou être traitées par ordonnances pénales: la proportion des dossiers renvoyés devant les tribunaux de police a passé d'environ 40% à environ 20% durant les six dernières années. Le ministère public a aussi déchargé les juges d'instruction, le nombre d'instructions ouvertes ayant passé de plus de 600 en 1995 à moins de 300 en 2006. Cette décharge des autres autorités a augmenté la charge globale du ministère public dans la mesure où, par exemple, un procureur doit consacrer plus de temps à un classement qu'à une ordonnance pénale, ce dernier mode de traitement demandant lui-même plus de temps qu'un renvoi en tribunal de police.

L'article 48, alinéa 1 CPPN charge le ministère public de veiller à l'application de la loi. Concrètement, le ministère public agit notamment en:

- statuant sur les plaintes et dénonciations qui lui parviennent, directement ou par la police judiciaire (décisions d'ouverture d'enquêtes préalables et d'instructions, classements, renvois devant les tribunaux, ordonnances pénales);

- prenant les décisions et positions nécessaires en rapport avec des instructions et à la fin de celles-ci;

- intervenant aux audiences devant les tribunaux pénaux (comparution obligatoire devant la Cour d'assises, le Tribunal pénal économique et les tribunaux correctionnels, ainsi que devant les autorités tutélaires pénales dans certains cas définis par la législation; comparution facultative devant les tribunaux de police);

- présentant des observations avant que certaines décisions soient prises (procédures de recours, d'exécution des peines et mesures, etc…);

---

[1] La loi portant modification de diverses lois réglant le statut des magistrats de l'ordre judiciaire, du 30 janvier 2007, dont l'entrée en vigueur sera fixée prochainement, modifie le terme de "substitut" au profit de celui de "procureur".

- déposant lui-même des recours contre des jugements et décisions qui lui paraissent contraires au droit.

L'article 94, alinéa 1, CPPN charge en outre le procureur général de diriger la police judiciaire. Il peut assumer ce mandat législatif notamment en:

- adressant des directives à la police judiciaire (sur la politique criminelle, la manière de procéder à certaines enquêtes, les relations avec la presse, etc.);

- donnant à la police judiciaire des instructions et avis sur des questions de principe, dans la mesure nécessaire (traitement des informateurs, etc…);

- intervenant auprès de la police judiciaire au sujet du traitement de ses réquisitions et lorsque des problèmes particuliers surgissent.

L'habitude veut en outre que le procureur général et, dans une moindre mesure, le substitut participent aux travaux de divers groupes de travail et commissions sur le plan cantonal et dans le cadre des conférences des autorités de poursuite pénale suisses et latines.

3.3. Charge du ministère public

Depuis un certain nombre d'années, le ministère public souffre d'une surcharge chronique. Les rapports du Tribunal cantonal en ont fait état dès 1999. La Commission d'enquête parlementaire (CEP) l'a aussi constaté et, dans son rapport de décembre 2003, préconisait que des mesures soient prises pour améliorer la situation. Dans son rapport 04.025 du 7 avril 2004 relatif à une modification du code de procédure pénale neuchâtelois concernant l'introduction du mandat de répression, le Conseil d'Etat disait en substance que cette révision constituait un premier pas pour décharger le ministère public et que d'autres devaient suivre. Le groupe de travail "Marguerite" consacré au ministère public a constaté que la situation actuelle n'était pas adéquate et qu'un renforcement des effectifs devait être envisagé à court terme.

L'effectif en magistrats du ministère public n'a en fait pas beaucoup varié depuis l'entrée en vigueur du CPPN, en 1947. Il était alors d'un poste et demi. Le poste de substitut a passé d'un mi-temps à un plein temps en 1994, mais cette augmentation ne correspondait qu'à un accroissement correspondant de la charge, dû à l'augmentation de la compétence du ministère public en matière d'ordonnances pénales (de 400 francs d'amende à l'emprisonnement jusqu'à trois mois), qui a fait augmenter d'environ 2000 le nombre annuel de ces ordonnances pénales et simultanément permis de diminuer dans la même mesure le nombre des dossiers renvoyés devant les tribunaux de police. La charge supplémentaire pour l'établissement de ces ordonnances pénales avait alors été évaluée à un poste à mi-temps, ce qui s'est révélé correct dans la pratique ultérieure.

Dans le même temps, le nombre des dossiers à traiter par le ministère public augmentait de façon significative. Cette augmentation s'est encore accrue ces dernières années, en fonction notamment de l'évolution de la criminalité dans notre canton, de la poursuite d'office de certaines infractions (violence domestique, en particulier), de l'accroissement des effectifs policiers, de l'amélioration du taux d'élucidation des infractions pénales, du développement de l'office de surveillance du service de l'emploi et du service des poursuites et des faillites. De plus, la pratique de certaines institutions, qui dénoncent plus qu'avant les infractions qui parviennent à leur connaissance (office des faillites, Caisse cantonale neuchâteloise de compensation, services sociaux communaux, etc…) a aussi contribué à cette augmentation.

Il semble utile de donner quelques exemples relatifs à l'évolution de la criminalité, respectivement de la tendance toujours plus marquée des citoyens à déposer plainte et des effets de la poursuite d'office de certaines infractions. Le nombre de plaintes et dénonciations pour voies de fait a passé de 38 en 1984 à 210 en 2005. Le nombre de dénonciations pour des infractions contre les moeurs était de 123 en 2001, mais de 199 en 2006. Les plaintes pour dommages à la propriété augmentent elles aussi, passant de 1888 en 2001 à 2156 en 2006. Une évolution particulièrement sensible se constate dans le domaine des infractions à la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers: 40 condamnations en 2000, 94 en 2002, 155 en 2003 et 236 en 2005 (l'activité de l'office de surveillance n'est évidemment pas sans conséquence dans ce domaine). Les plaintes et dénonciations pour menaces ont quant à elles augmenté de façon

constante et exponentielle: alors qu'il n'y en avait eu que 18 en 1982, on en comptait 113 en 1991, 273 en 2001, 517 en 2004 et 561 en 2006. L'augmentation très nette du nombre de contrôles de police ces dernières années, du fait de la modification de la législation fédérale en matière de constat de l'ivresse d'un conducteur, a forcément aussi sensiblement accru le nombre des dossiers à traiter par le ministère public. Au fond, peu de domaines sont épargnés par l'augmentation générale du nombre d'affaires.

Dans le même temps aussi, les effectifs des autres maillons de la chaîne pénale ont été renforcés au cours des dernières années (juges d'instruction, tribunaux), sans compter le fait que certaines juridictions ont été déchargées d'une partie de leurs tâches (motivation orale des jugements pour les tribunaux de police; transfert de charges de la Chambre d'accusation vers le ministère public pour les ordonnances de renvoi; etc.). Ces mesures ont d'ailleurs permis d'empêcher un engorgement trop important de cette chaîne pénale.

3.4. Comparaison intercantonale

Pour les cantons qui connaissent un système comparable au système neuchâtelois, en ce qui concerne les tâches dévolues au ministère public, la comparaison se présente comme suit:

- NE: un procureur pour 84.000 habitants (2 postes pour 168.000 habitants);
- JU: un procureur pour 46.000 habitants (1,5 poste pour 69.000 habitants);
- GE: un procureur pour 39.800 habitants (11 postes pour 438.000 habitants).

A Genève, la criminalité est certes plus importante qu'à Neuchâtel, mais le ministère public y est déchargé de diverses tâches que son pendant neuchâtelois doit assumer: traitement de nombreux types de contraventions, notamment des accidents de la circulation routière, ordonnances pénales dans un certain nombre de domaines, comparution obligatoire à toutes les audiences correctionnelles. S'agissant du Jura, rien ne permet de penser que ce canton aurait à affronter une criminalité plus importante que le nôtre, ni donc que ses procureurs auraient a priori moins de travail que les nôtres.

Dans les autres cantons romands, le ministère public n’assume qu’un rôle restreint. Ces cantons connaissent des systèmes où c'est le juge d'instruction qui reçoit les plaintes et rapports de police, ouvre les enquêtes, dirige la police judiciaire, renvoie les affaires devant les tribunaux, etc… La comparaison montre cependant que les cantons concernés, avec une exception (à savoir: le canton de Vaud), ont mieux doté leur ministère public que le nôtre:

- FR: un procureur pour 41.800 habitants (6 postes pour 251.000 habitants);
- VS: un procureur pour 45.800 habitants (6 postes pour 275.000 habitants);
- VD: un procureur pour 90.000 habitants (7 postes pour 635.000 habitants).

Une comparaison avec les cantons de Suisse alémanique ne donnerait pas des résultats différents. Il en irait de même en comparaison internationale, en se fiant aux chiffres publiés par le Conseil de l'Europe.

3.5. Mesures de renforcement prises à ce jour

Depuis l'entrée en vigueur du CPPN, différentes mesures ont été prises afin d'adapter les moyens mis à la disposition du ministère public pour lui permettre de faire face à l'évolution des tâches qui lui sont confiées et à l'augmentation des affaires.

Comme rappelé plus haut, le poste de substitut du procureur général a passé d'un mi-temps à un plein temps en 1994.

La création, en 2002, d'un poste de collaborateur scientifique au ministère public visait à permettre que des tâches juridiques, jusqu'alors assumées dans les faits par le secrétariat, soient accomplies par un juriste, ce qui a permis au secrétariat de fonctionner normalement. On relève par ailleurs que des postes de collaborateurs-juristes existent aussi dans la plupart des autres cantons (par exemple: plus de trois postes à Genève).

En 2004, l'introduction de la procédure du mandat de répression placée dans la compétence d'une autorité administrative a permis de décharger le procureur général et son substitut de la signature d'environ 15.000 ordonnances pénales par année. Elle a surtout permis de décharger le secrétariat du ministère public des tâches liées à la préparation de ces dossiers, tâches désormais assumées par l'Office de perception dans le cadre de la procédure du mandat de répression.

Dès le 1er août 2005, le Tribunal cantonal a nommé un procureur suppléant extraordinaire à plein temps, en fonction d'un afflux relativement soudain de dossiers particulièrement volumineux et complexes. Le mandat de ce suppléant, initialement limité à un an, a ensuite dû être prolongé à deux reprises, jusqu'au 31 décembre 2007 en l'état actuel des choses. Ces prolongations étaient motivées par la persistance de l'afflux mentionné ci-dessus, mais aussi par le constat qu'il était illusoire de garantir un fonctionnement normal du ministère public avec deux magistrats seulement, en fonction de la situation générale et des évolutions dont il a été question plus haut.

Aujourd'hui, la garantie d'un fonctionnement normal du ministère public nécessite, comme première mesure, la pérennisation du poste de procureur suppléant extraordinaire, soit la création d'un troisième poste de procureur à plein temps. C'est le but de la modification législative que le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil par ce rapport.

3.6. Perspectives

Le renforcement du ministère public par la création d'un troisième poste de procureur ne permettra pas de garantir à long terme, ni même à moyen terme, une activité normale du ministère public. En effet, l'entrée en vigueur, le 1er janvier 2007, de la nouvelle partie générale du code pénal suisse a encore sensiblement accrû la charge de cette institution, notamment par la nécessité d'examiner plus qu'avant la situation patrimoniale des prévenus avant de prononcer une sanction par ordonnance pénale ou de prendre des réquisitions destinées aux tribunaux de police. Le Conseil d'Etat est appelé à examiner, dans les travaux de la "Marguerite" relatifs à l'entrée en vigueur du code de procédure pénale suisse, la mesure dans laquelle les effectifs du ministère publics doivent être enrichis.

En effet, selon toute vraisemblance, un code de procédure pénale fédéral devrait entrer en vigueur le 1er janvier 2010 et remplacer les dispositions cantonales de procédure. Cette nouvelle législation modifiera fondamentalement le système de procédure pénale que nous connaissons actuellement, avec notamment la disparition des juges d'instruction et l'introduction de l'appel. En raison de ce nouveau système, qui sera imposé par le droit fédéral, il est vraisemblable que les autorités pénales devront être renforcées. A ce jour, la législation neuchâteloise prévoit deux postes de procureurs et cinq postes de juges d'instruction, soit sept postes en tout. En comparaison avec d'autres cantons ayant déjà adapté leurs autorités de poursuite pénale aux exigences du système futur, il faudrait, à population égale et au lieu des sept postes existants, 13,6 postes (comparaison avec Berne), 17 postes (Soleure), 18,3 postes (Zurich) ou même 20 postes de procureurs (Saint-Gall). C'est dire que nous aurons prochainement l'occasion d'en reparler.

4. AUTRES MODIFICATIONS

4.1. Loi sur le statut de la fonction publique

L'article 35 de la loi sur le statut de la fonction publique, du 28 juin 1995, fait obligation aux titulaires de fonction publique d'informer l'autorité dont il dépendent s'ils font l'objet de poursuite pénale pour crimes ou délits intentionnels. Il arrive, et c'est compréhensible, que le titulaire tarde à donner suite à son obligation, ou même qu'il la néglige. Or, il est important que l'autorité dont dépend le titulaire soit informée le plus rapidement possible, de manière à pouvoir prendre les éventuelles mesures rendues nécessaires. On peut évoquer – pour prendre un exemple tiré de l'actualité suisse de ces dernières années – le cas de l'enseignant poursuivi pour pédophilie ou pornographie mettant en scène des enfants. Actuellement, les autorités de poursuite pénale n'ont pas la possibilité de communiquer ces informations à l'administration-employeur. La modification veut combler cette lacune. Nous attirons l'attention sur le fait que l'information ne vise pas toutes les procédures pénales dirigées contre des titulaires de fonction publique, mais uniquement celles portant sur les délits et les crimes, qui plus est intentionnels.

4.2. Loi concernant les mesures de prévoyance en faveur des magistrats de l'ordre judiciaire

Cette loi n'a fait l'objet d'aucune modification depuis son adoption le 22 mars 1990. En particulier, elle n'a pas été adaptée lors de la création d'une autorité judiciaire de conciliation en matière de bail (loi d'introduction des titres huitième et huitième bis du code des obligations [bail à loyer et bail à ferme] [LICO], du 28 juin 1993). Elle n'a pas non plus été modifiée lors de la création du Tribunal fiscal (loi du 3 octobre 2000 portant révision de la loi sur les contributions directes [LCdir], du 21 mars 2000, et création d'un Tribunal fiscal). La loi est aussi demeurée inchangée lors de l'adoption de la loi portant modification de diverses lois réglant le statut des magistrats de l'ordre judiciaire, du 30 janvier 2007.

Ainsi, aujourd'hui, le président de l'autorité régionale de conciliation, le président du Tribunal fiscal ainsi que leurs suppléants ne sont pas inclus dans le champ d'application de la loi concernant les mesures de prévoyance en faveur des magistrats de l'ordre judiciaire. Le Conseil d'Etat vous invite à combler cette lacune évidente en adoptant la modification d'ordre formel qui vous est proposée.

Cette modification n'a bien entendu aucune influence sur la révision du système de la prévoyance professionnelle des magistrats, actuellement en cours. Nous rappelons à cet effet que le Conseil d'Etat n'a pas formulé d'opposition au postulat des groupes libéral-PPN et radical 06.169, du 31 octobre 2006, "Retraite des magistrats de l'Ordre judiciaire", lequel a été accepté par votre Conseil le 30 janvier 2007.

5. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

5.1. Code de procédure pénale neuchâtelois (CPPN), du 19 avril 1945

Art. 11, al. 1; al. 2, let. b

La modification porte de trois à six mois (ou équivalent) la limite générale de compétence pour les peines que peut infliger le ministère public par la voie de l'ordonnance pénale (180 jours-amende, 720 heures d'intérêt général, peine privative de liberté jusqu'à six mois). Elle permet aussi, nouvellement, la procédure de l'ordonnance pénale dans les cas où intervient la révocation d'un sursis. Pour rappel, l'ordonnance pénale est une proposition de sanction; sur simple opposition de sa part, le prévenu peut obtenir que l'affaire soit jugée par le Tribunal de police.

Art. 43, al. 2

La modification adapte le seuil de compétence du Tribunal correctionnel aux nouvelles compétences du Tribunal de police telles qu'énoncées à l'article 44 CPPN.

Art. 44, al. 1 et 2

La modification porte de six mois à deux ans la limite générale de compétence pour les peines que peut infliger le Tribunal de district. Elle élargit aussi les compétences en matière de mesures: dorénavant, le Tribunal de district peut prononcer toutes les mesures, à la seule exception de l'internement selon l'article 64 du code pénal et du traitement au sens de l'article 59, alinéa 3, dudit code.

Art. 47

Cet article n'appelle pas de commentaire particulier.

Art. 214, art. 230

Dans chacun de ces articles, le projet fixe comme condition qu'une peine privative de liberté supérieure à un an n'ait pas été requise, respectivement prononcée. Cette limite correspond à la peine privative de liberté maximale qui permet encore l'exécution en semi-détention selon l'article 77b du code pénal. Aux termes de cette disposition, la semi-détention permet au détenu de continuer à travailler ou à se former à l'extérieur de l'établissement, tout en passant ses heures de

loisir et de repos dans l'établissement. Il paraît normal au Conseil d'Etat que, dans les cas où une peine privative de liberté supérieure à une année est requise, le prévenu soit présent à l'audience. De même, il paraît souhaitable que le Tribunal de police rédige systématiquement une motivation complète du jugement lorsqu'il prononce une peine privative de liberté supérieure à un an.

5.2. Loi sur le statut de la fonction publique, du 28 juin 1995

Art. 35, al. 2

Cet article n'appelle pas de commentaire particulier.

5.3. Loi concernant les mesures de prévoyance en faveur des magistrats de l'ordre judiciaire, du 20 mars 1990

Article premier

L'utilisation de l'expression générale "magistrats de l'ordre judiciaire" permet d'une part de supprimer l'énumération incomplète existante et d'autre part d'englober toutes les personnes exerçant des fonctions judiciaires.

6. INCIDENCES SUR LES EFFECTIFS

Le projet de loi qui vous est soumis a pour conséquence d'augmenter le nombre de magistrats au ministère public d'un poste à plein temps. Avec cette modification, le ministère public comptera un procureur général et deux procureurs, chacun à plein temps. Nous relevons qu'il s'agit de régulariser une situation de fait qui perdure depuis août 2005 et dont la pérennisation s'avère nécessaire.

7. INCIDENCES FINANCIERES

La création d'un nouveau poste de procureur entraîne des dépenses nouvelles renouvelables de 210.275 francs par année. Ce montant englobe l'ensemble des charges de personnel (traitement, part de l'employeur aux assurances sociales et à la caisse de pensions) liées à ce poste.

Les autres modifications n'ont pas d'incidences financières mesurables, même si on peut en attendre des effets équivalents à des économies, respectivement des effets permettant d'éviter de nouvelles dépenses, de par l'optimisation escomptée de l'allocation des ressources mises à la disposition des autorités judiciaires.

8. INCIDENCES SUR LES COMMUNES

Le projet de loi qui vous est soumis ne déploie aucun effet sur les communes.

9. VOTE AU GRAND CONSEIL

Le projet de loi qui vous est soumis entraîne des dépenses nouvelles renouvelables de 210.275 francs. Ce montant étant inférieur au seuil de 500.000 francs fixés pour l'application du vote à la majorité qualifiée de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil (art. 4, al. 2, let. b, de la loi

sur les finances, du 21 octobre 1980), l'adoption du présent projet de loi est soumise à la majorité simple des votants (art. 110, al. 3, de la loi d'organisation du Grand Conseil – OGC – du 22 mars 1993).

10. CONCLUSION

Compte tenu des motifs développés ci-dessus, nous vous invitons à prendre en considération le présent rapport et nous vous proposons d'adopter le projet de loi.

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

Neuchâtel, le 26 septembre 2007

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,	*Le chancelier,*
F. CUCHE	J.-M. REBER

Loi
portant modification du code de procédure pénale neuchâtelois (CPPN) et d'autres lois

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 26 septembre 2007,

décrète:

Article premier Le code de procédure pénale neuchâtelois (CPPN), du 19 avril 1945, est modifié comme suit:

Art. 11, al. 1; al. 2, let. b

[1]Lorsqu'il estime que les faits sont suffisamment établis et que leur auteur ne peut encourir qu'une amende, une peine pécuniaire de 180 jours-amende au plus, un travail d'intérêt général de 720 heures au plus ou une peine privative de liberté de six mois au plus, avec ou sans sursis, le ministère public peut rendre une ordonnance pénale.

[2]L'ordonnance pénale est cependant exclue:

b) abrogée

Art. 43, al. 2

[2]Il connaît:

1. des infractions pour lesquelles une peine privative de liberté supérieure à deux ans mais ne dépassant pas cinq ans peut être envisagée;
2. des infractions susceptibles d'entraîner un internement au sens de l'article 64 du code pénal suisse ou un traitement au sens de l'article 59, alinéa 3, dudit code.

Art. 44, al. 1 et 2

Le Tribunal de police est compétent pour prononcer toutes peines pécuniaires, le travail d'intérêt général, les peines privatives de liberté ne dépassant pas deux ans, ainsi que les autres peines et mesures à l'exclusion de l'internement au sens de l'article 64 du code pénal suisse ou d'un traitement au sens de l'article 59, alinéa 3, dudit code.

[2]Abrogé

Art. 47, al. 1 et 2

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

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

Art. 214, al. 1

[1]Dans les causes de police, et pour autant qu'une peine privative de liberté supérieure à un an n'ait pas été requise, le président peut, à la requête du prévenu, dispenser ce dernier de comparaître.

Art. 230b, let. e (nouvelle)

e) en cas de condamnation à une peine privative de liberté supérieure à un an.

Coordination avec d'autres actes

Loi portant modification de diverses lois réglant le statut des magistrats de l'ordre judiciaire, du 30 janvier 2007

Quel que soit l'ordre dans lequel la loi portant modification de diverses lois réglant le statut des magistrats de l'ordre judiciaire ou la présente loi entrent en vigueur, à l'entrée en vigueur de la seconde de ces lois ou à leur entrée en vigueur simultanée, l'article 47, alinéas 1 et 2, du code de procédure pénale neuchâtelois (CPPN), du 19 avril 1945, aura la teneur selon la présente loi.

Art. 2 La loi sur le statut de la fonction publique (LSt), du 28 juin 1995, est modifiée comme suit:

Art. 35, al. 2, 3 (nouveau)

[2]Le ministère public informe d'office cette autorité des poursuites pénales ouvertes contre un titulaire de fonction publique en raison d'un crime ou d'un délit intentionnel.

[3]*Alinéa 2 actuel*

Art. 3 La loi concernant les mesures de prévoyance en faveur des magistrats de l'ordre judiciaire, du 20 mars 1990, est modifiée comme suit:

Article premier

La présente loi a pour but de fixer les conditions de retraite des magistrats de l'ordre judiciaire (ci-après: les magistrats), ainsi que leur situation en cas de non-réélection.

Art. 4 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 5 [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:

Le président, *Les secrétaires,*