



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi portant révision de la loi d'organisation
judiciaire neuchâteloise (OJN) (Tribunal d'instance)**
(Du 8 septembre 2010)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

A la suite de l'adoption de la nouvelle loi d'organisation judiciaire neuchâteloise intervenue le 27 janvier 2010, les nouvelles structures judiciaires doivent désormais être mises en place pour être opérationnelles au 1^{er} janvier 2011, date d'entrée en vigueur de la loi. Mais en raison de l'ampleur de la tâche, toutes les questions d'ordre logistique ne pourront bien évidemment pas être réglées à cette date. C'est la raison pour laquelle, il convient, dans l'attente de l'installation définitive du Tribunal d'instance dans les lieux qui lui seront affectés, de prendre des mesures en vue de régler son organisation provisoire.

Élaboré sous l'impulsion de la magistrature neuchâteloise elle-même, le présent rapport et le projet loi qui l'accompagne y procèdent.

1. INTRODUCTION

En date du 27 janvier 2010, le Grand Conseil a adopté la loi portant adoption d'une nouvelle organisation judiciaire neuchâteloise et adaptation (première partie) de la législation cantonale à la réforme de la justice fédérale. A ce propos, il est renvoyé au rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil 09.038 du 31 août 2009¹.

Dans le cadre de la nouvelle loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN), du 27 janvier 2010, la fixation définitive du siège et du ressort du Tribunal d'instance ainsi que du siège Ministère public a toutefois été réservée, pour être réglée au travers de lois spéciales (art. 8 et 50 OJN). Sachant que l'OJN entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2011 déjà, s'en suivra donc inévitablement une période transitoire avant que la mise en œuvre concrète et définitive des nouvelles structures soit réalisée.

Mais il va sans dire que, durant cette période, les autorités judiciaires, dont en particulier le Tribunal d'instance, doivent s'organiser en conséquence afin d'être d'ores et déjà opérationnelles et prêtes à appliquer les nouveaux codes de procédure.

¹ <http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=bleu&DocId=32902>

Dans cette optique, la commission administrative provisoire des autorités judiciaires et le Conseil de la magistrature se sont associés pour élaborer et proposer au Conseil d'Etat un projet de rapport et de loi visant à compléter les dispositions transitoires de l'OJN par des articles réglant l'organisation du Tribunal d'instance durant la période transitoire.

Après examen de ces propositions, le Conseil d'Etat les a fait entièrement siennes et les a ainsi repris in extenso dans le présent rapport. Il est ainsi cité :

2. SITUATION DU TRIBUNAL D'INSTANCE DURANT LA PHASE TRANSITOIRE

" Pendant une période que l'on peut estimer à cinq ans, la juridiction de première instance restera logée sur plusieurs sites, le temps que le Grand Conseil puisse mener à bien son étude d'implantation définitive puis passer à la phase d'exécution, soit l'éventuelle construction d'un ou de plusieurs bâtiments. Actuellement, des dispositions ont donc été prises d'entente entre la commission administrative provisoire des autorités judiciaires et le Conseil d'Etat en vue de profiter des structures existantes et de maintenir trois sites, à La Chaux-de-Fonds, Neuchâtel et Boudry. De manière plus précise, le site de La Chaux-de-Fonds accueillera 9 juges pour 8 postes (7,9 en réalité), celui de Neuchâtel 7 pour 6,3 postes et celui de Boudry 6 pour 5,7 postes. Or, le fait que ces trois tribunaux soient considérés comme faisant partie de la même juridiction est susceptible de poser des problèmes d'ordre juridique et organisationnel.

Juridique, d'abord, en ce sens que la loi garantit en général à chacun d'être jugé à son lieu de domicile ou au lieu de commission du délit qui lui est reproché. Or il n'est pas certain que l'on puisse par exemple imposer à une personne dont le for naturel serait à la Chaux-de-Fonds d'être jugée à Boudry tant qu'il y a effectivement un tribunal à la Chaux-de-Fonds.

Organisationnel, ensuite, car la répartition équitable du travail entre les magistrats d'une même entité n'est déjà pas une chose facile compte tenu de la diversité des tâches de la juridiction de première instance et de la disparité entre les dossiers, fussent-ils de même nature. Un litige civil peut ainsi être traité en une seule audience ou durer plusieurs années sans qu'il soit forcément possible de le prévoir lors de l'introduction de l'instance. Cette difficulté serait sensiblement accrue s'il ne fallait pas seulement distribuer les affaires au sein d'un seul site mais entre trois qui seraient considérés comme équivalents. C'est pourquoi il est d'ordinaire préférable (et c'est la solution généralement retenue) que chaque tribunal soit indépendant des autres dans son organisation. L'idéal serait donc de pouvoir proposer, pendant cette période transitoire, trois juridictions distinctes à La Chaux-de-Fonds, Neuchâtel et Boudry. Encore faut-il que la place disponible dans chacun de ces sites permette d'accueillir le nombre de magistrats en rapport avec la taille de la juridiction. C'est le cas pour celui de La Chaux-de-Fonds dont la dotation de huit postes correspond à l'importance des districts des Montagnes et du Val-de-Ruz dont la charge peut actuellement être estimée au 40% de l'ensemble des procédures de première instance. La même répartition n'est malheureusement pas possible entre Boudry et Neuchâtel, les locaux disponibles dans ce dernier site ne permettant pas d'organiser un tribunal de la taille qu'il faudrait pour le seul district de Neuchâtel qui assume environ le 60% des affaires du bas du canton.

Ces réflexions conduisent donc à proposer la création, pour une période provisoire, de deux juridictions distinctes entre les Montagnes et le Val-de-Ruz, d'une part, et le Littoral et le Val-de-Travers d'autre part, seule cette dernière circonscription devant actuellement être éclatée sur deux sites. De fait, cette organisation provisoire ne règlera pas tous les problèmes mais les simplifiera suffisamment pour que l'on puisse s'accommoder des

quelques inconvénients qui pourraient surgir dans la répartition des procédures entre les sites de Boudry et de Neuchâtel.

Cette réorganisation provisoire nécessite que les dispositions transitoires de la loi d'organisation judiciaire du 27 janvier 2010 soient complétées. L'hypothèse de trancher cette question par voie d'arrêté ne saurait être retenue, motif pris que cette solution ne respecterait pas la hiérarchie des normes puisque des dispositions de niveau réglementaire dérogeraient à une disposition légale qui institue une seule juridiction de première instance. En outre, un arrêté séparé de la loi rendrait la situation confuse, notamment pour les personnes étrangères au canton qui penseraient pouvoir se référer à la loi. Or, l'un des buts de toute la réforme de la justice est bien de rendre plus aisé l'accès à n'importe quel tribunal en Suisse. "

3. COMMENTAIRE DES DISPOSITIONS

" Article 98a

L'appellation de tribunal régional a simplement été reprise des précédents projets d'organisation judiciaire. Le partage en deux circonscriptions des Montagnes et du Val-de-Ruz, d'une part, et du Littoral et du Val-de-Travers, d'autre part, correspond notamment aux circonscriptions des deux offices du registre foncier, ce qui a l'avantage de régler le problème de for des actions relatives aux immeubles qui doivent être introduites devant le tribunal du for du registre auprès duquel l'immeuble est inscrit. Cette réglementation provisoire devrait perdurer jusqu'à ce que le Grand Conseil ait pu mettre en œuvre une organisation définitive.

Article 98b

La proportion de juges correspond comme on l'a vu plus haut à la charge de travail actuelle des tribunaux de districts qui seront rattachés à l'une ou à l'autre des ces juridictions. On peut partir du principe que les nouvelles procédures ne devraient pas bouleverser cette répartition.

A propos de l'alinéa 3, il n'est pas question, au stade actuel des choses, d'ouvrir de nouveaux sites. Il faut toutefois réserver une possible réorganisation provisoire dans l'hypothèse où l'organisation définitive ne pourrait entrer en vigueur dans les délais prévus aujourd'hui. En effet, tous les locaux retenus pour les tribunaux de première instance sont en location et plusieurs font précisément l'objet d'un bail de cinq ans. Si les baux devaient être dénoncés avant la fin des travaux d'aménagement définitifs, des solutions de fortune seraient inévitables. Il entre dans la logique du système de l'autonomie des autorités judiciaires de leur laisser le soin de régler cette question, mais en collaboration avec le Conseil d'Etat comme cela s'est fait pour la première phase transitoire.

Article 98c

Pour l'utilisateur, la solution à première vue la plus simple serait d'envoyer tout le courrier à une seule adresse par juridiction à charge pour elle de le distribuer entre les sites. Il faut toutefois se rendre compte qu'une telle solution représenterait une charge de travail administratif considérable que le projet cherche justement à éviter. Dans la pratique, on peut s'attendre à ce que le partage des compétences entre les deux sites d'une même juridiction soit plus ou moins clairement établi et que le public (notamment les avocats)

en soient informés d'une manière appropriée de telle sorte que, dans la mesure du possible, le tri se fasse naturellement. Il reste utile de rappeler qu'il appartient à l'autorité judiciaire de régler ses attributions internes, ce qui pourra l'amener à répartir les dossiers d'un site à l'autre en fonction de critères ponctuels sur lesquels elle ne devrait pas avoir à se justifier. Par souci d'ordre et d'efficacité, et même s'il ne s'agit pas d'une règle pouvant entraîner un incident de procédure, les parties devront, une fois un site saisi, s'y adresser exclusivement tant qu'elles ne seront pas informées que leur affaire a été transmise à l'autre site.

Article 98d

La question de la répartition du travail entre les juges de chaque tribunal sera probablement difficile à résoudre et nécessitera sans doute des ajustements après une première période d'adaptation. Ce sera principalement la charge des juges concernés, à l'intérieur d'un site, d'une part, et entre sites, d'autre part. Si dans l'exercice de sa surveillance, le Conseil de la magistrature devait observer un déséquilibre préjudiciable à la bonne administration de la justice, il conviendrait qu'il en saisisse la commission administrative qui serait alors chargée de régler la question par voie de directive. Cette dernière pourrait aussi agir d'office si cela devait se révéler nécessaire.

Article 98e

Pour le surplus, rien ne s'oppose à ce que les règles ordinaires d'organisation du Tribunal d'instance s'appliquent aux tribunaux régionaux. C'est en particulier à dessein que l'on a renoncé à imposer une répartition des différentes sections prévues à l'art. 7 OJN entre les sites (en affectant par exemple le tribunal de police exclusivement à Boudry et le tribunal civil exclusivement à Neuchâtel) car il serait hasardeux de prévoir la charge de travail que provoquera chaque section par rapport aux autres. Au demeurant, une telle répartition supposerait une spécialisation des juges à laquelle il a volontairement été renoncé tout au long des travaux législatifs bien que la question ait été posée à plusieurs reprises. "

4. REFORME DE L'ETAT

Le rapport ici présenté participe à la réforme structurelle du pouvoir judiciaire et partant, à la réforme de l'Etat annoncée dans le programme de législature 2006-2009, et repris dans celui de 2010-2013 pour ce qui concerne plus particulièrement l'implantation des différentes instances judiciaires.

5. INCIDENCES FINANCIERES

Le présent projet de loi n'a pas d'incidence financière pour lui-même, la question financière dans ce cadre étant attentivement étudiée et prise en considération dans la globalité du chantier législatif de la réorganisation judiciaire.

Il est par ailleurs sans conséquences pour le plan de redressement des finances de l'Etat.

6. INCIDENCES SUR LE PERSONNEL

La création, pour une période provisoire, de deux juridictions distinctes entre les Montagnes et le Val-de-Ruz, d'une part, et le Littoral et le Val-de-Travers d'autre part, entraînera bien évidemment un regroupement du personnel des autorités judiciaires sur les sites visés.

Cette situation, respectivement le projet de loi ici présenté, n'a en revanche aucune incidence sur la dotation des autorités judiciaires.

7. INCIDENCES SUR LES COMMUNES

La mise en place de la nouvelle organisation judiciaire entraîne la fermeture des sites des actuels tribunaux des districts du Val-de-Ruz, du Val-de-Travers et du Locle en raison de la concentration du Tribunal d'instance sur les sites de Neuchâtel, de Boudry et de la Chaux-de-Fonds.

8. VOTE DU GRAND CONSEIL

En application des articles 57, alinéa 3, de la Constitution cantonale, et 4, alinéa 2, de la loi sur les finances, du 21 octobre 1980, les lois et décrets qui entraînent une dépense nouvelle unique de plus de 5 millions de francs doivent être votés à la majorité de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil.

Tel n'est pas le cas du projet de loi ici présenté.

Par conséquent, ledit projet n'est pas soumis à la majorité qualifiée des trois cinquièmes des membres du Grand Conseil mais à la majorité simple des votants.

9. CONCLUSIONS

A mesure qu'il en va de l'organisation du Tribunal d'instance, organisation qu'il est indispensable de régler pour la période transitoire et que les autorités judiciaires ont elles-mêmes conçue au travers des dispositions proposées, le Conseil d'Etat s'y rallie en invitant le Grand Conseil à en faire de même.

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

Neuchâtel, le 8 septembre 2010

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
C. NICATI

La chancelière,
M. ENGHEBEN

Loi portant révision de la loi d'organisation judiciaire (OJN) (Tribunal d'instance)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition de la commission administrative provisoire des autorités
judiciaires et du Conseil de la magistrature du 15 juillet 2010,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 8 septembre 2010,
décète:

Article premier La loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN), du 27
janvier 2010, est modifiée comme suit:

Titre précédent l'article 98a

CHAPITRE 2a (*nouveau*)
Juridictions de première instance

Art. 98a (nouveau)

Tribunaux
régionaux

Tant que la loi spéciale prévue à l'article 8, alinéa 1, de la présente loi
n'est pas entrée en vigueur, il subsiste deux juridictions de première
instance distinctes, l'une pour les districts de Neuchâtel, de Boudry et du
Val-de-Travers (Tribunal régional du Littoral et du Val-de-Travers) et
l'autre pour les districts de La Chaux-de-Fonds, du Locle et du Val-de-Ruz
(Tribunal régional des Montagnes et du Val-de-Ruz).

Art. 98b (nouveau)

Siège et dotation

¹Le Tribunal régional du Littoral et du Val-de-Travers a son siège à
Neuchâtel. Il comprend deux sites, l'un à Neuchâtel, l'autre à Boudry et
est doté globalement de douze postes de juges.

²Le Tribunal régional des Montagnes et du Val-de-Ruz a son siège à La
Chaux-de-Fonds. Il est doté de huit postes de juges.

³En cas de nécessité, la commission administrative des autorités
judiciaires peut, après avoir pris l'avis du Conseil d'Etat, créer ou modifier
des sites à l'intérieur de chacune de ces juridictions. En cas de désaccord
entre les deux autorités, la commission judiciaire du Grand Conseil
tranche.

Art. 98c (nouveau)

Rapports entre les
sites d'une même
juridiction

¹Une action adressée à l'un des sites d'une juridiction peut être transmise
d'office et sans indication de motifs à un autre site.

²Les parties déposent leurs actes auprès du premier site saisi tant qu'elles
n'ont pas reçu d'avis de transmission du dossier.

³Les actes mal adressés sont transmis au sein de la même juridiction mais les parties répondent d'éventuels désagréments dus à leur inadvertance.

Art. 98d (nouveau)

Répartition du travail

¹Chaque tribunal régional veille à ce que la charge de travail soit équitablement répartie entre tous ses sites.

²En cas de nécessité ou sur proposition du Conseil de la magistrature, la commission administrative des autorités judiciaires peut édicter des directives à ce sujet.

Art. 98e (nouveau)

Renvoi à d'autres dispositions

¹Pour le surplus, les dispositions prévues pour le Tribunal d'instance s'appliquent aux tribunaux régionaux.

²Les juges des tribunaux régionaux forment un seul collège pour la désignation de leur représentant à la commission administrative des autorités judiciaires.

Art. 2 ¹La présente loi est soumise au référendum facultatif.

²Elle entre en vigueur le 1^{er} janvier 2011.

³Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,