



**Rapport annuel d'information de la commission judiciaire
au Grand Conseil
sur
son activité au cours de la période
du 26 mai 2009 au 31 août 2010**

(Du 24 septembre 2010)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION

Le présent rapport répond aux exigences conférées à la commission judiciaire du Grand Conseil (CJ) par la loi sur la haute surveillance (LHS), votée par votre autorité le 27 janvier 2004 et modifiée lors de l'adoption de la loi instituant le Conseil de la magistrature (LCM) le 30 janvier 2007, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Pour mémoire, la haute surveillance se porte sur (art. 1):

- a. l'exercice de la haute surveillance sur la gestion des autorités judiciaires
- b. la préparation des élections judiciaires
- c. la résolution des conflits de compétence qui surgissent entre les autorités cantonales
- d. la vérification, sur la base de la jurisprudence, de la bonne facture de la législation cantonale et de son adéquation au droit supérieur.

La commission rédige un rapport annuel sur l'ensemble de ses activités à l'intention du Grand Conseil (art. 4). La période du rapport d'information s'étend cette année du 1^{er} août 2008 au 25 mai 2009, date de la fin de la législature.

La commission rédige un rapport annuel sur l'ensemble de ses activités à l'intention du Grand Conseil (art. 4). En principe, le rapport d'information couvre la période du 1^{er} septembre au 31 août de chaque année pour correspondre au calendrier judiciaire (cf. art. 25 al. 2 OJN). Toutefois, ce rythme est modulé tous les quatre ans en raison du renouvellement du Grand Conseil. Ainsi, le rapport 2008/2009 a été établi jusqu'au 25 mai 2009 et le présent rapport s'étend du 26 mai 2009 au 31 août 2010.

2. COMPOSITION DE LA COMMISSION

La commission est constituée de la manière suivante:

Présidente : M^{me} Marie-Claire Jeanprêtre Pittet
Vice-président : M. Pierre-André Steiner
Rapporteur : M. Florian Robert-Nicoud
Membres: M^{me} Charlotte Imhof
M. Christian Mermet
M. Pierre-Alain Thiébaud (*jusqu'au 18 août 2010*)
M^{me} Veronika Pantillon (*depuis le 19 août 2010*)

3. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a tenu onze séances durant la période concernée. Ses priorités ont porté sur l'examen des rapports du Conseil de la magistrature relatifs au fonctionnement des autorités judiciaires et à l'inspection des différents sites judiciaires, sur la nouvelle organisation judiciaire et sur les élections judiciaires, en particulier sur l'organisation d'une élection extraordinaire de onze nouveaux magistrats.

4. EXERCICE DE LA HAUTE SURVEILLANCE

Pour mémoire et depuis le 1^{er} janvier 2008, l'interlocuteur principal de la commission judiciaire n'est plus le Tribunal cantonal, mais le Conseil de la magistrature. Selon l'art. 5 LHS, *"La commission exerce la haute surveillance sur la gestion des autorités judiciaires sur la base du rapport que le Conseil de la magistrature lui adresse chaque année à l'intention du Grand Conseil. Elle discute ce rapport avec le Conseil de la magistrature et peut demander tout complément d'information nécessaire"*. Comme toute nouvelle entité, le Conseil de la magistrature a consacré du temps à sa propre organisation. Il a édicté son règlement organique le 30 avril 2009. Son premier rapport, portant sur l'exercice 2008, a été publié au printemps 2009; on le trouve sur le site internet des autorités judiciaires. Par ailleurs, le Conseil de la magistrature a procédé à l'inspection des différents sites judiciaires en avril 2009 et rédigé son rapport d'inspection qu'il a remis à la commission judiciaire. Ces deux rapports ont été discutés lors d'une séance réunissant notre commission et le bureau du Conseil de la magistrature, lors de laquelle différents problèmes ont été identifiés et la mise en place d'un suivi élaborée. Les questions récurrentes relatives à la surcharge des magistrats et à la désignation de juges suppléants extraordinaires ont également été abordées.

La mise en place de cette nouvelle collaboration est désormais rodée. Le Conseil de la magistrature a rendu son second rapport annuel pour l'année 2009 le 26 février 2010; le rapport d'inspection des sites, élaboré en juin 2010, a été transmis à notre commission, qui a pu préparer sa prochaine rencontre avec le bureau du Conseil de la magistrature prévu pour septembre 2010.

La justice ne peut fonctionner que si on lui en donne les moyens. Même si l'art. 5 al 2 lit. e LHS a été supprimé (la haute surveillance doit notamment porter sur les besoins des autorités judiciaires), des problèmes institutionnels liés à certaines dépenses ont été abordés. Ainsi, une séance a réuni notre commission, le bureau du Conseil de la magistrature et le président de la sous-commission DJSF de la CGF afin d'en faire un tour d'horizon. L'entrée en vigueur de la nouvelle organisation judiciaire, qui prévoit l'autonomisation administrative et financière des autorités judiciaires, devrait permettre de simplifier les procédures, une fois mise en place.

5. ELECTIONS JUDICIAIRES

La commission judiciaire a procédé au remplacement de M. Claude Bourquin, juge à la Cour civile du Tribunal cantonal, qui a fait valoir son droit à la retraite. Elle a auditionné les onze candidats qui se sont annoncés. La candidate recommandée, M^{me} Jeanine de Vries Reilingh, a été élue par le Grand Conseil le 23 juin 2009.

M^{me} Marie-Claude Hertig a démissionné de ses fonctions d'assesseure de l'Autorité tutélaire auprès du Tribunal de Neuchâtel, qu'elle occupait depuis 1982. Sur proposition de la commission judiciaire, le Grand Conseil a élu M^{me} Evelyne Perniceni à ce poste, le 26 janvier 2010.

Mais le fait marquant de cette période judiciaire est intervenu en relation avec les réformes fédérales (unification des procédures civile et pénale) et cantonales (nouvelle organisation judiciaire) nécessitant à n'en pas douter des forces de travail supplémentaires dans la magistrature. C'est ainsi qu'en a décidé le Grand Conseil en adoptant, le 27 janvier 2010, les propositions de la commission législative créant 9,5 nouveaux postes de juges et de procureurs. Ceux-ci ont été soumis aux procédures de mobilité et du temps partiel. Aucun juge en place n'a souhaité changer de poste. M^{me} Valentine Schaffter Leclerc a annoncé son souhait de réduire son temps de travail de 100 % à 80% et M^{me} Florence Dominé Becker de l'augmenter de 70% à 80%. C'est donc un résiduel de 10% qui a été ajouté aux postes à mettre au concours, pour un nouveau total de 9.6 nouveaux magistrats. Les différents problèmes liés à l'organisation d'une élection aussi importante ont été discutés avec le bureau du Conseil de la magistrature (responsable du

temps partiel) et les membres de la Commission administrative des autorités judiciaires provisoire (CAAJ-PROV), laquelle doit apporter son appui logistique aux deux entités précitées dans l'organisation de la mobilité et du temps partiel, ainsi que dans le cadre de l'élection des nouveaux membres de la magistrature (art. 95 al. 2 nOJN). Dans la mesure où l'art. 96 al. 2 nOJN exige la création d'au moins deux temps partiels parmi les nouveaux postes, il a été décidé de les attribuer à la justice d'instance. Ainsi les postes ont été répartis de la manière suivante: 3 postes à temps complet au ministère public; 5 postes à temps complet, 2 postes à 50% et 1 poste à 60% à la justice d'instance. La procédure d'élection par le Grand Conseil a également été mise au point en accord avec nos interlocuteurs judiciaires. En réponse aux publications des mises au concours, 61 personnes se sont portées candidates à l'un et/ou l'autre de ces postes. Les personnes non titulaires du brevet d'avocat ont été invitées à renoncer à leur audition. Ce sont ainsi 56 candidats qui ont été auditionnés à l'occasion d'un marathon de deux jours. Une séance supplémentaire a permis à la commission judiciaire de finaliser ses recommandations, lesquelles ont été ratifiées à l'unanimité de ses membres. Le 29 juin 2010, le Grand Conseil a élu tous les candidats recommandés au 1^{er} tour de scrutin. Il s'agit, pour le ministère public, de M^{me} Nathalie Guillaume-Gentil Gross, de MM. Marc Rémy et Jean-Paul Ros; pour le Tribunal d'instance à temps complet de M^{mes} Muriel Barrelet, Noémie Helle, Nathalie Kocherhans, Aline Schmidt Noël et de M. Bastien Sandoz; pour le Tribunal d'instance à temps partiel de M^{mes} Frédérique Currat Wyrsh (60%), Shokraneh Habibi Hamini (50%) et Claire-Lise Mayor Aubert (50%).

6. ACTUALITES JUDICIAIRES

Durant la période considérée, la commission judiciaire a :

- dans sa première séance suivant les élections cantonales, reconduit dans ses fonctions de membre du Conseil de la magistrature M. Pierre-André Steiner, sa suppléante désignée étant M^{me} Marie-Claire Jeanprêtre Pittet.
- été interpellée par le Conseil de la Magistrature de l'éviction par le Conseil d'Etat de sa représentante auprès dudit Conseil ainsi que de sa suppléante, sans motif ni explication. Il faut rappeler ici que la nouvelle structure n'est en fonction que depuis le 1^{er} janvier 2008; ses membres ne sont éligibles que pour deux législatures au maximum (art. 6 al. 2 LCM, soit 8 ans); dans son rapport 04.105 du 21 août 2006, la commission législative indiquait que *"les membres du Conseil de la magistrature peuvent être reconduits à une seule reprise. Si sur le principe, il eût été indiqué d'exclure la réélection des membres du Conseil de la magistrature, des motifs essentiellement pratiques plaident pour une organisation apte à assurer la continuité de la mission du Conseil de la magistrature."* Le législateur a pris soin d'édicter une disposition transitoire à l'art. 33, selon laquelle à l'entrée en vigueur de la loi, les membres du Conseil sont désignés pour la fin de la législature (soit du 1^{er} janvier 2008 au 25 mai 2009), sans qu'il soit tenu compte de cette période de fonction dans l'application de l'article 6, alinéa 2, cette période ne correspondant qu'à 17 mois à peine. On devait dès lors supposer que, pour des raisons évidentes liées à la mise en place d'une toute nouvelle structure, tous les membres du Conseil de la magistrature seraient reconduits dans leur fonction, à moins d'avoir démerité, ce qui n'a pas été le cas. Le Conseil de la magistrature a logiquement continué de travailler dans sa composition initiale après le début de la nouvelle législature, jusqu'à ce que le Conseil d'Etat édicte des arrêtés de nomination désignant de nouvelles personnes pour le représenter, les 3 et 10 février 2010 seulement. A noter que l'arrêté de nomination du nouveau représentant du gouvernement est fondé sur la proposition du chef du DECS, alors que celui de la nouvelle suppléante l'est sur la proposition du chef du DJSF. Le Conseil de la magistrature a écrit au Conseil d'Etat afin de faire connaître son incompréhension; ce dernier n'y a jamais répondu.
- pris note avec satisfaction du rejet par le Tribunal fédéral du recours interjeté par l'ex-juge Nicolas Marthe contre le classement de sa plainte déposée contre notre ancien président, M. Daniel Haldimann.
- été sollicitée par le chef du DJSF à propos de la domiciliation d'un magistrat. Des échanges d'écritures ont eu lieu mais ne sont à ce jour pas terminés.
- fixé le traitement initial des nouveaux juges après consultation du Conseil de la magistrature (art. 26b al. 2 OJN et 17 al. 2 LMSA), selon les principes retenus publiés dans le rapport 08.035 de la commission judiciaire du 2 septembre 2008.

7. PLAINTE

Une seule plainte a été transmise à notre commission par le bureau du Grand Conseil. Elle est actuellement en instruction.

8. PERSPECTIVES

La commission judiciaire a pris position dans le débat sur les réformes de la justice durant la session de janvier 2010. On se réfère ici au procès-verbal de la séance du Grand Conseil du 26 janvier 2010. Notre commission y a exprimé son mécontentement quant à la manière irrespectueuse de traiter le 3^{ème} pouvoir, le mépris vis-à-vis des options prises dans un processus pourtant consensuel et consultatif associant l'ensemble des acteurs concernés. Elle a exprimé en outre son inquiétude sur les retards et les incertitudes qui vont entraver la justice de demain durant plusieurs années, alors que tout avait été entrepris pour que les réformes soient concrétisées à l'aube du 1^{er} janvier 2011. A ce jour, notre commission constate que son appel n'a pas été entendu. Elle citera comme exemples le refus du pouvoir exécutif d'associer le pouvoir judiciaire aux études relatives à la localisation des tribunaux, les entraves organisationnelles régulières rencontrées par la CAAJ-PROV, ainsi que les craintes exprimées par l'ensemble du personnel administratif lors des inspections sur les inconnues de leur futur statut. En résumé, ce n'est pas sans heurts que le processus d'autonomisation de la justice et de sa localisation provisoire a pu se dérouler, même si les choses finissent par se mettre en place et que la satisfaction revient une fois les décisions prises.

En bref, notre commission estime que les conclusions et recommandations de la CEP 2004 ont été enterrées.

Dans son rapport 04.002 sur le projet de LHS, la commission législative concluait :

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

Si notre commission avait pris position à l'occasion de la publication de l'avant-projet de réforme adoptée par le Conseil d'Etat le 20 juin 2008, elle aurait pu se féliciter de ce vœu prophétique. Il n'en est rien aujourd'hui.

La commission judiciaire est institutionnellement chargée de régler les conflits de compétences entre autorités, sans autre pouvoir que celui de tenter la conciliation. Il n'y a pas (encore) ici de conflits de compétence. Mais le législateur est allé au-delà (rapport 04.002 précité): *"En raison de son caractère permanent, il nous a en effet paru opportun de confier à la future commission judiciaire, le souci, lui aussi constant, de veiller au maintien de rapports harmonieux entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire et de prendre dans ce but toutes les initiatives qu'elle jugera nécessaires. Il ne faudrait cependant pas voir dans l'article 26 la base de la constitution d'une sorte de commission d'enquête parlementaire permanente: la commission judiciaire devra servir uniquement de plate-forme de discussion entre les pouvoirs et exercer ainsi un rôle préventif dans la survenance des conflits".* Le problème dans le processus législatif actuel relatif à la réforme de la justice est que notre commission n'y a pas été associée, seulement invitée aux États généraux de la justice (dont les conclusions ont été totalement ignorées), mais non pas à la commission d'organisation judiciaire, sans doute pour la raison institutionnelle que la compétence en la matière revient exclusivement à la commission législative. La prise de position de notre commission à la session de janvier 2010 a même été une entorse à l'organisation du Grand Conseil (mais avec l'aval du bureau!).

Devant les signaux d'alertes qui lui sont faits depuis l'adoption (encore incomplète) de la nouvelle organisation judiciaire, la commission judiciaire a proposé au bureau du Conseil de la magistrature

et à la CAAJ-PROV de mettre sur pied une séance entre les différents intervenants en cas de besoin, mais n'a pas (encore) reçu de demande dans ce sens.

Pour conclure, notre commission ose espérer qu'un plus grand respect sera de mise dans les relations entre les différents pouvoirs et que les points de vue des uns et des autres ne seront pas seulement écoutés, mais également entendus.

Le présent rapport a été adopté par la commission à l'unanimité de ses membres le 24 septembre 2010.

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

Neuchâtel, le 24 septembre 2010.

Au nom de la commission judiciaire:

La présidente,

M.-C. JEANPRETRE PITTET

Le rapporteur,

F. ROBERT-NICOUD