Rapport annuel d'information de la commission judiciaire au Grand Conseil
sur
son activité au cours de la période du 1er septembre 2010 au 31 août 2011

(Du 22 septembre 2011)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION

Le présent rapport répond en tous points 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 à plusieurs reprises, notamment lors de l'adoption de la loi instituant le Conseil de la magistrature (LCM) le 30 janvier 2007, entrée en vigueur le 1er 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). En principe, le rapport d'information couvre la période du 1er septembre au 31 août de chaque année pour correspondre au calendrier judiciaire (cf. art. 7 LMSA).

2. COMPOSITION DE LA COMMISSION

La commission est constituée de la manière suivante:

Présidente	:	Mme Marie-Claire Jeanprêtre Pittet	Membres:	Mme Charlotte Imhof
Vice-président:		M. Pierre-André Steiner		Mme Veronika Pantillon
Rapporteur	:	M. Florian Robert-Nicoud		M. Christian Mermet

3. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a tenu 4 séances plénières 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, sur les élections judiciaires ainsi que sur la mise en route d'une procédure de résolution des conflits entre autorités exécutive et judiciaire.

4. EXERCICE DE LA HAUTE SURVEILLANCE

Pour mémoire et depuis le 1er janvier 2008, l'interlocuteur principal de la commission judiciaire est 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*". Le Conseil de la magistrature a rendu son 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 rencontre avec le bureau du Conseil de la magistrature. Celle-ci a eu lieu le 24 septembre 2010. Différentes questions ont été abordées, en particulier relatives au fonctionnement de quelques sites, dont certaines devraient se résoudre avec l'entrée en vigueur de la nouvelle organisation judiciaire. La mise en place de celle-ci a également fait l'objet d'une attention soutenue. La sous-dotation en effectif au Tribunal administratif est un sujet récurrent de préoccupation.

5. ELECTIONS JUDICIAIRES

M. Pierre Aubert a accédé au poste de juge à la Cour civile du Tribunal cantonal en application de la procédure de mobilité, avec effet au 1er janvier 2011; il a remplacé M. Jacques-André Guy, lequel a fait valoir son droit à la retraite. Le poste devenu vacant au Tribunal régional du Littoral et du Val-de-Travers a été mis au concours et attribué au site de Boudry. 10 candidats ont été auditionnés par la commission judiciaire. Le 2 novembre 2010, le Grand Conseil a élu M. Yves Fiorellino à ce poste

M. Pierre Aubert est ensuite devenu procureur général au 1er juin 2011, par la procédure de mobilité, en remplacement de M. Pierre Cornu, démissionnaire. Il a été remplacé en sa qualité de juge à la Cour civile du Tribunal cantonal par Mme Dominique Wittwer, alors juge à la Cour de droit public du Tribunal cantonal, toujours par la procédure de mobilité. Cette procédure a été clôturée par le Conseil de la magistrature et le poste laissé vacant (à raison de 50%) a été mis au concours. La Commission judiciaire a auditionné les 3 candidates qui se sont annoncées. En date du 26 avril 2011, le Grand Conseil a élu Mme Joëlle Berthoud Schaer à ce poste.

Avec l'entrée en vigueur au 1er janvier 2011 des nouvelles normes fédérales et cantonales en matière d'organisation judiciaire et de procédure civile et pénale, des modifications ont dû être apportées au statut des anciens assesseurs auprès des autorités tutélaires (au nombre de 2 par district), dont les fonctions ont été séparées en deux. S'agissant de leurs attributions auprès des autorités tutélaires civiles, les assesseurs ont gardé le bénéfice de leur élection et ont été rattachés aux nouveaux sites judiciaires, auprès de l'autorité nouvellement nommée "de protection de l'enfant et de l'adulte"; la compétence du Grand Conseil de les élire à l'avenir a été supprimée. En revanche, le Grand Conseil est resté compétent pour élire les assesseurs dans leur fonction auprès du Tribunal pénal des mineurs, leur nombre ayant été restreint à 4 pour tout le canton (2 assesseurs et 2 suppléants); compte tenu de la répartition des sites judiciaires, il a été décidé d'attribuer un poste d'assesseur et un poste d'assesseur suppléant à chaque Tribunal régional (2 au Tribunal des Montagnes et du Val-de-Ruz, 1 au Tribunal du Littoral et du Val-de-Travers sur le site de Boudry et 1 au même Tribunal sur le site de Neuchâtel), les règles d'attribution applicables à la mobilité des magistrats ayant été suivies (sur un mode volontaire et selon l'ancienneté). C'est ainsi que le 28 juin 2011, le Grand Conseil a élu aux postes d'assesseurs auprès du Tribunal pénal des

mineurs M[mes] Béatrice Blunier Stauffer et Stéphanie Wurz, et en tant que suppléantes M[mes] Christine Girard et Evelyne Perniceni.

6. ACTUALITES JUDICIAIRES

Durant la période considérée, la commission judiciaire a exercé ses différentes prérogatives (fixation du traitement initial de nouveaux magistrats, haute surveillance, représentation). Le 25 juillet 2011, la présidente neuchâteloise a été invitée par le président et la vice-présidente de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal vaudois pour faire part de ses expériences, la nouvelle loi vaudoise sur la Haute surveillance s'étant inspirée de notre LHS.

Pour la première fois de son histoire, la commission judiciaire a été saisie d'un conflit de compétence entre autorités, à l'initiative des autorités judiciaires. Il s'agissait de définir les rôles de chaque pouvoir suite à l'autonomisation administrative et financière du pouvoir judiciaire entrée en vigueur avec la nouvelle organisation judiciaire, en particulier dans le processus budgétaire. Etaient également soulevées dans ce contexte, la question de l'augmentation du personnel administratif (refusée) et celle de la date d'entrée en fonction des greffiers-rédacteurs (retardée pour la plupart d'entre eux en raison du délai de carence).

Appliquant la procédure prévue aux articles 26 et suivants de la LHS, la commission judiciaire a estimé que les deux pouvoirs concernés s'étaient suffisamment exprimés dans leurs correspondances respectives et a convié le chef du département ainsi que deux membres de la CAAJ prov. à une séance de conciliation. Celle-ci n'a pas abouti. Après réflexion, la commission judiciaire a jugé vain et peu constructif de faire un rapport au Grand Conseil, comme le prévoit la procédure. Les nouvelles dispositions sur l'autonomisation de la justice ont été largement reprises du rapport de la CEP 2; celle-ci indiquait que sa volonté "*de favoriser l'autonomie budgétaire et administrative de la magistrature judiciaire a de nombreuses implications législatives et les quelques propositions formulées ici n'ont pas l'ambition de régler la totalité du problème, problème qui devrait être approfondi dans la plus large consultation des milieux intéressés. Nos propositions visent à ouvrir le débat législatif sur cette autonomisation"*. Or, l'autonomisation du pouvoir judiciaire a été adoptée sans étude ni débat. Constatant que le processus législatif amenant à instaurer une certaine autonomie des autorités judiciaires n'avait sans doute pas mesuré l'ensemble des implications induites par cette réforme et qu'il s'agissait d'une modification apparemment majeure des rapports entre les différents pouvoirs, la commission judiciaire a conclu qu'il n'y avait pas lieu de précipiter les interprétations juridiques en faveur de telle ou telle solution. En conséquence, elle a proposé de reprendre l'ensemble de la question, et de formuler des propositions concrètes afin d'harmoniser les dispositions constitutionnelles, légales ou réglementaires concernées et de combler les lacunes que la pratique aurait permis d'identifier, afin d'éviter de nouveaux heurts et litiges à l'avenir. Pour ce faire, il apparaissait qu'une démarche participative permettrait de trouver des solutions pérennes et consensuelles.

La commission judiciaire a ainsi proposé la création d'une commission spéciale réunissant un membre de chaque entité concernée (CAAJ prov., Conseil d'Etat, CGF, CJ), ainsi qu'un professeur d'Université (si possible le professeur Mahon).

S'agissant de la problématique du personnel judiciaire, la commission judiciaire a proposé un compromis, à savoir maintien de la dotation en personnel administratif (volonté du Conseil d'Etat), et entrée en fonction de tous les greffiers-rédacteurs au 1er janvier 2011 (volonté des autorités judiciaires). La commission judiciaire espérait que les frustrations qui s'étaient fait sentir à l'occasion de la mise en place de la nouvelle organisation judiciaire, inhérentes à la fois au manque de clarté quant au rôle des uns et des autres et à l'ampleur des changements, devraient ainsi trouver leur apaisement. Ces propositions ont été acceptées par le pouvoir judiciaire, mais rejetées par le Conseil

d'Etat. Afin de déterminer la suite à donner à cette procédure, une réunion a eu lieu entre les différents protagonistes qui étaient entrés en matière et des membres de la CGF. Il a été décidé, non pas de constater l'échec de la conciliation, mais d'entreprendre un processus pragmatique en réunissant les personnes principalement concernées par les questions administratives et budgétaires inhérentes à l'autonomisation des autorités judiciaires. L'idée a donc été maintenue de créer une commission spéciale, mais dans une composition différente de celle proposée précédemment. A ce jour, cette commission n'a jamais siégé.

7. PLAINTE

Aucune plainte n'a été transmise à la commission judiciaire.

8. PERSPECTIVES

La commission judiciaire avait pris position dans le débat sur les réformes de la justice durant la session de janvier 2010. Elle s'était inquiétée en particulier du fait que les recommandations de la CEP 2 étaient rapidement tombées dans l'oubli. Il s'agissait notamment de traiter les autorités judiciaires en tant que pouvoir égal aux autres, et dont les avis devraient être pris en compte, quand bien même on les leur demande. La décision du Grand Conseil relative à la centralisation et la localisation des Tribunaux d'instance et du Ministère public, le refus du Conseil d'Etat de participer à une meilleure définition des rôles de chaque pouvoir suite à l'autonomisation administrative et financière des autorités judiciaires ne nous permettent pas de formuler une autre conclusion que celle exprimée dans notre rapport du 24 septembre 2010. Notre commission formule le souhait que le communiqué du pouvoir judiciaire suivant la session du mois de juin 2011 soit pris en compte, lequel se veut constructif tout en demandant à être partie prenante aux décisions relatives à l'aménagement et à la fonctionnalité des nouveaux locaux.

Le présent rapport a été adopté par la commission à l'unanimité de ses membres le 22 septembre 2011.

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

Neuchâtel, le 22 septembre 2011

Au nom de la commission judiciaire:

La présidente, *Le rapporteur,*
M.-C. JEANPRETRE PITTET F. ROBERT-NICOUD