
Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil

(Du 3 novembre 2014)

- A. PROPOSITIONS DE LA COMMISSION LÉGISLATIVE**
 - B. OBSERVATIONS DE LA COMMISSION PREVOYANCE**
 - C. OBSERVATIONS DE LA COMMISSION ADMINISTRATIVE DES
AUTORITES JUDICIAIRES (CAAJ)**
 - D. OBSERVATIONS DE L'ASSOCIATION DES MAGISTRATS
JUDICIAIRES NEUCHATELOIS (AMJN)**
-

Projet de loi portant modification

- de la loi sur le statut de la fonction publique (LSt)
 - de la loi sur la magistrature de l'ordre judiciaire et la surveillance des
autorités judiciaires (LMSA)
- et portant abrogation de lois (Statut des titulaires de fonctions publiques et
des membres de la magistrature de l'ordre judiciaire).**
-

A. PROPOSITIONS DE LA COMMISSION LEGISLATIVE

La commission législative,

composée de M^{mes} et MM. Veronika Pantillon (présidente), Pierre-André Steiner (vice-président), Bernhard Wenger (rapporteur), Anne Tissot Schulthess, Christine Fischer, Béatrice Haeny, Philippe Kitsos, Marc-André Nardin, Michel Bise, Baptiste Hunkeler, Thomas Perret, Pascal Sandoz, Yann Sunier, Walter Willener et Manfred Neuenschwander,

fait les propositions suivantes au Grand Conseil:

Commentaire de la commission

La commission s'est réunie les 15 décembre 2014, 22 janvier et 2 mars 2015 pour étudier le rapport fourni par le Conseil d'Etat.

Ce rapport a été renvoyé à la commission législative par le bureau, qui souhaite que la commission Prévoyance puisse faire d'éventuelles observations dans le complément du rapport de la commission législative.

Les commissaires sont unanimes dans l'approche de ce dossier.

Il est admis que l'attractivité des postes dans la magistrature judiciaire ne pose aucun problème, les candidatures sont nombreuses et de qualité, les magistrats ne partent pas ou rarement. L'idée de mettre les conditions de retraite au même niveau que l'ensemble des collaborateurs de la fonction publique est estimée justifiée.

La commission législative a également cherché à savoir comment font les autres cantons latins. Il n'y a peu ou pas de différences au projet que nous vous soumettons.

Entrée en matière (art. 171 OGC)

La commission a accepté l'entrée en matière à l'unanimité des membres présents.

Projet de loi et amendements

Loi actuellement en vigueur	Projet de loi du Conseil d'Etat	Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)	Amendements que la commission propose de refuser (art. 172 OGC)
<p><i>Titre</i> Loi sur la magistrature de l'ordre judiciaire et la surveillance des autorités judiciaires (LMSA)</p>	<p><i>Titre</i> <i>Loi portant modification de la loi sur la magistrature de l'ordre judiciaire et la surveillance des autorités judiciaires (LMSA)</i></p>		
	<p><i>Art. 7a (nouveau)</i> <i>Note marginale: Mise à la retraite</i> <i>¹Les membres de la magistrature de l'ordre judiciaire sont mis d'office à la retraite à la fin du mois au cours duquel ils atteignent l'âge fixé par la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS), du 20 décembre 1946, pour l'ouverture à une rente de vieillesse simple.</i> <i>²En dérogation à l'alinéa premier, tout membre de la magistrature de l'ordre judiciaire qui en formule la demande au plus tard six mois avant le terme prévu au précédent alinéa peut continuer d'exercer sa charge, mais au plus tard jusqu'à l'âge de 70 ans révolus et moyennant le préavis favorable du Conseil de la magistrature.</i></p>	<p>Amendement de la commission (Initialement déposé par le groupe socialiste) Article 7a, alinéa 2 <i>Supprimé</i> Adopté à l'unanimité des membres présents</p>	

Loi actuellement en vigueur	Projet de loi du Conseil d'Etat	Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)	Amendements que la commission propose de refuser (art. 172 OGC)
<p>Art. 20</p> <p>¹Le Conseil d'Etat verse annuellement aux membres de la magistrature de l'ordre judiciaire une allocation de renchérissement adaptée à l'indice suisse des prix à la consommation le 1er janvier sur la base de cet indice au 30 novembre précédent.</p> <p>²Lorsque la situation économique et la situation financière du canton l'exigent ou lorsque le taux d'inflation est élevé, le Conseil d'Etat peut, après consultation de la commission administrative des autorités judiciaires, ne compenser que partiellement le renchérissement pour une durée de deux ans au maximum.</p>		<p>Amendement du Conseil d'Etat</p> <p>¹Le Conseil d'Etat verse annuellement aux membres de la magistrature de l'ordre judiciaire une allocation de renchérissement adaptée à l'indice suisse des prix à la consommation le 1er janvier sur la base de cet indice au 30 novembre précédent <u>31 mai précédant</u>.</p> <p>²Lorsque la situation économique et la situation financière du canton l'exigent ou lorsque le taux d'inflation est élevé, le Conseil d'Etat peut, après consultation de la commission administrative des autorités judiciaires, ne compenser que partiellement le renchérissement pour une durée de deux ans au maximum. <u>Il peut renoncer, totalement ou partiellement, à adapter l'allocation de renchérissement à une baisse de l'indice.</u></p> <p>Adopté à l'unanimité des membres présents</p>	

Loi actuellement en vigueur	Projet de loi du Conseil d'Etat	Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)	Amendements que la commission propose de refuser (art. 172 OGC)
<p>Art. 28</p> <p>¹En cas de non-réélection par le Grand Conseil, le membre de la magistrature de l'ordre judiciaire qui ne remplit pas les conditions donnant droit au versement d'une pension de retraite, a droit à:</p> <p>a) une indemnité de base correspondant à un quart de son traitement annuel;</p> <p>b) une indemnité supplémentaire égale à un sixième de son traitement annuel par période complète de fonction.</p> <p>²Le traitement annuel est celui défini à l'article 15.</p>	<p>Art. 28, al. 1 let. b</p> <p><i>b) une indemnité supplémentaire égale à un sixième de son traitement annuel par période complète tranche de cinq années de fonction.</i></p>	<p>Amendement de la commission (Initialement déposé par le groupe socialiste)</p> <p>Art. 28, al. 1 let. b</p> <p><i>Supprimé</i></p> <p>Adopté à l'unanimité des membres présents</p>	

Loi actuellement en vigueur	Projet de loi du Conseil d'Etat	Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)	Amendements que la commission propose de refuser (art. 172 OGC)
	<p>Art. 80 (nouveau)</p> <p><i>Note marginale: Dispositions transitoires en cas de départ à la retraite jusqu'en 2023</i></p> <p>¹ Jusqu'au 31 décembre 2018, l'Etat garantit au membre de la magistrature de l'ordre judiciaire âgé d'au moins 60 ans et qui a exercé sa fonction durant au moins 25 ans, s'il prend sa retraite avant l'âge donnant droit à une rente de retraite ordinaire au sens de la LCPFPub, l'octroi d'une rente ordinaire prévue par la Caisse de pensions plafonnée à la rente calculée au 31 décembre 2013 et définie en francs, sous réserve de transfert de prestation de libre passage pour cause de divorce ou d'encouragement à la propriété du logement, ainsi qu'en cas de diminution de salaire, de réduction du taux d'activité ou de retraite anticipée.</p> <p>² Dès le 1er janvier 2019, si un membre de la magistrature de l'ordre judiciaire âgé d'au moins 60 ans et qui a exercé sa fonction durant au moins 25 ans prend sa retraite avant l'âge donnant droit à une rente de retraite ordinaire au sens de la LCPFPub, l'Etat prend en charge le financement partiel de la différence entre la rente de retraite ordinaire prévue par la Caisse de pensions et la rente effective à laquelle le membre de la magistrature de l'ordre judiciaire a droit. Cette prise en charge est de 50% en 2019 et diminue de 10 points de pourcents par an pour prendre fin le 31 décembre 2023.</p>	<p>Amendement de la commission</p> <p>(Initialement déposé par le groupe socialiste)</p> <p>¹ Jusqu'au 31 décembre <u>2019</u>, l'Etat garantit au membre de la magistrature de l'ordre judiciaire âgé d'au moins 60 ans et qui a exercé sa fonction durant au moins 25 ans, s'il prend sa retraite avant l'âge donnant droit à une rente de retraite ordinaire au sens de la LCPFPub, l'octroi d'une rente ordinaire prévue par la Caisse de pensions plafonnée à la rente calculée au 31 décembre 2013 et définie en francs, sous réserve de transfert de prestation de libre passage pour cause de divorce ou d'encouragement à la propriété du logement, ainsi qu'en cas de diminution de salaire, de réduction du taux d'activité ou de retraite anticipée.</p> <p>² <u>Supprimé</u></p> <p>Modification de l'alinéa 1 acceptée à l'unanimité des membres présents.</p> <p>Suppression de l'alinéa 2 acceptée par 12 voix contre 2.</p>	

³L'Etat rembourse à la Caisse de pensions les sommes correspondant aux charges supplémentaires que l'application des alinéas précédents occasionne pour elle.

⁴Tant et aussi longtemps que le membre de la magistrature de l'ordre judiciaire qui bénéficie des présentes dispositions transitoires n'a pas atteint l'âge donnant droit à une rente de retraite ordinaire au sens de la LCPFPub, la rente qui lui est due est réduite dans la mesure où le total représenté par son montant et le gain provenant d'une activité lucrative dépasse le traitement versé pour la fonction qu'il occupait auparavant.

⁵Pour les membres de la magistrature de l'ordre judiciaire prenant leur retraite entre le 1er janvier 2014 et l'entrée en vigueur de la présente modification, le report de l'âge ordinaire de retraite de 62 à 64 ans (art. 32b LCPFPub introduit par la loi du 26 juin 2013, avec effet au 1er janvier 2014) n'est pas pris en considération s'il mène à une amélioration des conditions de retraite de l'intéressé.

Examen des dispositions légales et commentaire des amendements

Les deux amendements du groupe socialiste ont soulevé beaucoup de questions et d'interrogations. Toutefois, le souci d'harmonisation des systèmes de retraite a prévalu à une solution de cas en cas.

Article 28 LMSA

Suite aux débats, le groupe socialiste a modifié son amendement. Il maintient la lettre *a* et ne propose que la suppression de la lettre *b*. Les commissaires ont en effet estimé que la lettre *b*, indemnités supplémentaires, ne se justifie pas. Il devient un amendement de la commission législative.

L'article 28, alinéa 1 lettre *a*, est maintenu.

L'article 28, alinéa 1 lettre *b*, est supprimé.

Suite inchangée.

Au vote, l'amendement de la commission est accepté à l'unanimité des membres présents.

Article 80, alinéa 1, LMSA

Etant donné que la première période de 5 ans ne durerait que 4 ans, l'amendement à l'article 80, alinéa 1, a été modifié. Le délai transitoire de l'alinéa 1 est repoussé au 31 décembre 2019.

Au vote, l'amendement à l'alinéa 1 est accepté tel que modifié à l'unanimité des membres présents. Par 12 voix et 2 abstentions, la suppression de l'alinéa 2 est acceptée.

Il devient un amendement de la commission.

Amendement du Conseil d'Etat

L'amendement corrige une erreur qui figure dans la LMSA depuis janvier 2011.

Au vote, l'amendement du Conseil d'Etat est accepté à l'unanimité des membres présents.

Consultations

Ce rapport n'ayant pas d'impact sur prevoyance.ne, la commission législative a décidé de ne pas associer la commission Prévoyance à ses travaux, mais de lui envoyer son rapport final pour observations. Lesdites observations figurent au point B du présent rapport.

Une fois adopté, le rapport de la commission a été soumis à la CAAJ, dont les observations figurent au point C du présent rapport.

Bien que n'ayant pas été directement consultée, l'Association des magistrats judiciaires neuchâtelois (AMJN) a également déposé des observations. Après discussion et pour des raisons de transparence, la commission législative a décidé de les intégrer au présent rapport, sous point D.

Vote final

A l'unanimité des membres présents, la commission législative propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi, amendé selon ses propositions.

Préavis sur le traitement du projet (art. 272ss OGC)

A l'unanimité des membres présents, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

Postulat dont le Conseil d'Etat propose le classement

Sans opposition, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le classement du postulat des groupes libéral-PPN et radical 06.169, du 31 octobre 2006, Retraite des magistrats de l'ordre judiciaire.

Neuchâtel, le 2 mars 2015

Au nom de la commission législative:

La présidente,
V. Pantillon

Le rapporteur,
B. Wenger

B. OBSERVATIONS DE LA COMMISSION PREVOYANCE

La commission législative a interpellé la commission thématique Prévoyance pour que celle-ci se prononce concernant les aspects techniques du projet de loi 14.033 "Conditions de retraite des membres de la magistrature de l'ordre judiciaire et du personnel occupant des professions pénibles".

La commission thématique Prévoyance a délibéré le 18 février 2015 dès 15h00 dudit projet de loi.

Ont participé à cette séance:

M^{mes} et MM. Alexandre Houlmann président, Daniel Ziegler, vice-président, Marc-André Nardin, rapporteur (pour le présent rapport uniquement), Yvan Botteron, rapporteur général, Florence Nater, Caroline Gueissaz, Marina Giovannini, Baptiste Hurni, Roby Tschopp, Hermann Frick, Claude Guinand, Marc-André Bugnon, Pierre Hainard, Fabien Fivaz et Yann Mesot.

MM. Jean-Pierre Ghelfi, président du Conseil d'administration de prévoyance.ne, Jean-Paul Jambé, membre dudit Conseil d'administration et Olivier Santschi, directeur de prévoyance.ne, invités pour donner tous renseignements utiles concernant les conséquences financières de cette modification législative sur l'équilibre de la caisse, ont assisté aux délibérations.

1. La commission, en préliminaire, a voulu savoir si elle pouvait obtenir de prévoyance.ne la réponse écrite à la consultation citée par le Conseil d'Etat dans son rapport sous chiffre 6, premier paragraphe. Les représentants de prévoyance.ne ont déclaré qu'il y avait eu des contacts entre les auteurs du projet de loi et l'administration de prévoyance.ne, mais que ces contacts n'ont concerné que certains aspects techniques de la proposition législative. Le Conseil d'administration, en tant que tel, n'a jamais été consulté expressément et par écrit par le Conseil d'Etat.

La commission thématique de prévoyance.ne permet de s'étonner du fait que le rapport parle de "consultation" et non pas de "contacts". Au-delà de la confusion que peut engendrer l'utilisation d'un terme à la place de l'autre, la commission thématique prévoyance.ne regrette qu'il n'y ait pas eu véritable consultation écrite, avec réception d'une réponse écrite et motivée du Conseil d'administration de prévoyance.ne. Ce document lui aurait peut-être permis d'aborder d'autres aspects des conséquences de la modification législative. De plus, elle aurait permis rétrospectivement d'apprécier le bien-fondé des projections du Conseil d'administration de prévoyance.ne en les comparant aux conséquences dans la réalité de la modification de la loi.

2. La commission a restreint ses débats aux deux questions suivantes.

a) L'équilibre financier de prévoyance.ne est-il influencé par la nouvelle législation? Les représentants de prévoyance.ne soulignent que, jusqu'à cette modification législative, l'Etat de Neuchâtel compensait par un versement au comptant le manque de couverture des prestations de vieillesse versées aux magistrats prenant leur retraite (cf. p. 16 du rapport chiffre 4.1). Avec le nouveau système, les traitements des magistrats devraient être couverts selon les mêmes modalités que celles des autres affiliés à la caisse de pensions, les cotisations étant censées sur le plan de prévoyance.ne couvrir les retraites versées.

En ce qui concerne les autres catégories de titulaires de fonction publique, il n'existait pas de versements de sommes au comptant au moment de leur mise à la retraite.

Ainsi, la modification législative proposée n'engendre aucune conséquence au niveau financier pour prévoyance.ne.

- b) Les magistrats, après cette modification législative, jouiront-ils encore de conditions privilégiées de retraite? Les représentants de prévoyance.ne ont souligné que, dès acceptation du projet de loi, les magistrats seront soumis aux mêmes conditions de retraite que les autres titulaires de fonction publique de la République et canton de Neuchâtel, et ainsi que tous les avantages dont ils bénéficiaient auront été supprimés.

Neuchâtel, le 27 février 2015

Au nom de la commission Prévoyance:

<i>Le président,</i>	<i>Le rapporteur,</i>
A. Houlmann	M.-A. NARDIN

**C. OBSERVATIONS DE LA COMMISSION ADMINISTRATIVE
DES AUTORITES JUDICIAIRES (CAAJ)**



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE NEUCHÂTEL

**COMMISSION ADMINISTRATIVE
DES AUTORITES JUDICIAIRES**

CASE POSTALE 3174
2001 NEUCHATEL

Commission législative
du Grand Conseil
par sa Présidente
M^{me} Veronika Pantillon
Château
2001 Neuchâtel

N/RÉF.: MPM/pn

V/RÉF.:

Neuchâtel, le 31 mars 2015

Sous-commission Rapport 101 – Retraite des magistrats

Madame la Présidente,

Tout d'abord, la CAAJ tient à vous remercier d'avoir bien voulu la consulter sur ce sujet important et sensible.

Force est de constater que le projet de révision va maintenant au-delà même des propositions du Conseil d'Etat, sans tenir compte des observations que cela a déjà amené de notre part. Nous regrettons de constater que la perception du travail des magistrats a radicalement changé en quelques années (voir Bulletin du Grand Conseil 1990 II 2086 et ss) alors que les constats faits à l'époque quant aux conditions globales et à la pénibilité du travail des magistrats restent d'actualité et sont même accentués.

Remettre en question aujourd'hui certains éléments du statut de magistrat nécessiterait en toute logique d'entreprendre une réflexion globale et une démarche cohérente de révision complète de ce statut.

De plus, il nous semble en particulier discutable de supprimer l'indemnité supplémentaire en cas de non-réélection, qui se voit donc réduite à un montant de salaire d'une période de 3 mois.

Nous restons à votre disposition pour tout autre complément.

En vous souhaitant bonne réception des présentes, nous vous adressons, Madame la Présidente, l'expression de notre considération distinguée.

Au nom de la Commission administrative
des Autorités judiciaires

La Présidente,
Marie-Pierre de Montmollin

D. OBSERVATIONS DE L'ASSOCIATION DES MAGISTRATS JUDICIAIRES NEUCHATELOIS (AMJN)

M^{me} Veronika Pantillon
M. Alexandre Houlmann
Députés au Grand Conseil
par courriel
et courrier postal à l'adresse:
Château
2000 Neuchâtel

Neuchâtel, le 25 mars 2015

Concerne: conditions de retraite des magistrats de l'ordre judiciaire

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,

Les propositions de la commission législative et les observations de la commission prévoyance du Grand Conseil sur le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 3 novembre 2014 en lien avec les conditions de retraite des magistrats ont été communiquées aux magistrats de notre canton.

Ces propositions, et surtout la manière qui les accompagne (absence d'explications à l'appui de plusieurs péjorations notables du projet, comme s'il s'agissait d'évidences), ont indigné la plupart des magistrats, de sorte que l'Association des magistrats judiciaires neuchâtelois (AMJN) se doit de réagir.

Le 20 mars 1990, le Grand Conseil débattait de la loi que vous vous apprêtez à abroger. Le Conseil d'Etat lui-même justifiait la réglementation proposée par les considérations suivantes:

"De par leurs fonctions, avec les responsabilités qui s'y attachent, les magistrats de l'ordre judiciaire, tout comme les membres du Conseil d'Etat, se différencient des fonctionnaires. Ils n'appartiennent pas à l'administration proprement dite, mais exercent de manière indépendante un pouvoir constitutionnellement séparé du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif ou administratif, et s'ils sont placés sous la haute surveillance du Grand Conseil, qui les élit, ils ne lui sont pas pour autant hiérarchiquement subordonnés" (BGC 1990 II 2086).

Ce parallélisme avec le pouvoir exécutif, de même que des considérations intelligentes sur le fait qu'une bonne justice requiert des magistrats en pleine possession de leurs moyens (BGC 1990 II 2087), avaient conduit vos prédécesseurs à adopter un régime de prévoyance distinct pour les magistrats. Ils avaient ajouté: "Il est incontestable que l'activité judiciaire devient de plus en plus exigeante pour les magistrats qui l'exercent, et qu'elle expose ceux-ci à une usure plus rapide que par le passé. Cela tient en premier lieu à l'accroissement des causes qui leur sont soumises, ainsi qu'au temps qu'ils doivent y consacrer et à l'investissement personnel qu'elles requièrent aujourd'hui. La législation prolifère, et l'on formule toujours plus d'exigences quant à la manière de traiter les affaires, compte tenu notamment de tous les droits que l'on entend reconnaître aux

justiciables. Au demeurant, la position des juges est devenue moins confortable que naguère. L'institution de la justice est remise en question et les décisions judiciaires sont très largement exposées à la critique des médias. Avec le temps, le risque qu'un magistrat ne soit plus totalement en mesure de remplir convenablement les devoirs de sa charge devient plus grand". (BGC 1990 II p.2087). Pour les députés de 1990, il en allait "du fonctionnement et de la crédibilité des institutions", avec la précision que "[...] la justice ne peut s'exercer que dans l'indépendance, tant à l'égard du pouvoir que de l'opinion publique et des médias. Il importe que le juge puisse statuer selon sa conscience, sans avoir le souci de plaire et sans redouter les conséquences éventuelles d'une décision juste, mais peut-être impopulaire. [...]" (BGC 1990 II p.2087-2088).

La loi concernant les mesures de prévoyance en faveur des magistrats de l'ordre judiciaire (RSN 162.612) avait alors recueilli l'unanimité des voix, dans le prolongement de débats parlementaires également unanimes.

Un quart de siècle s'est écoulé et la nouvelle Constitution cantonale, adoptée dans l'intervalle, consacre elle aussi la séparation des pouvoirs (art. 46). A lire vos rapports, animés du seul souci que les magistrats soient ravalés aux "mêmes conditions de retraite que les autres titulaires de fonction publique", avec seulement un vestige d'indemnité si un magistrat n'est pas réélu et en prenant soin de bien s'assurer que "les avantages dont ils bénéficiaient auront été supprimés", on est saisi par le contraste. Nous avons conscience que la prévoyance professionnelle a évolué et nous étions prêts à des adaptations même importantes. Mais l'intérêt de tous – justiciables bien sûr, mais aussi mandataires en tant qu'auxiliaires de la justice, et même pouvoirs législatif et exécutif – n'a, lui, pas changé. Seuls des magistrats parfaitement indépendants, responsables et dispos seront aptes à prendre les décisions concrètes pour des citoyens en contact avec la justice à un moment souvent difficile de leur vie (séparation conjugale, procédure pénale avec éventuelle détention, décision étatique importante, conflits de tous ordres, etc.). Cela ne saurait se réduire à la banalité avec laquelle la charge du magistrat semble désormais être appréhendée.

L'AMJN est ainsi très préoccupée de voir que le débat occulte totalement la spécificité de la fonction de magistrat, telle que les autorités la reconnaissent il y a peu et dans un contexte social pourtant moins tendu qu'aujourd'hui. A vrai dire, on pourrait se demander quel respect les magistrats peuvent espérer des justiciables si les représentants des autres pouvoirs leur témoignent eux-mêmes aussi peu de considération.

Tant les justiciables que les mandataires – dont l'intérêt à une justice efficace, indépendante et responsable saute aux yeux – auraient mérité que, même si le besoin de supprimer le régime spécial des retraites était irrépressible, on s'interroge au moins sur les motifs qui l'avaient justifié. En faire l'économie nous paraît exposer la responsabilité et l'indépendance des magistrats à bien des périls, avec un résultat qui ne sera à l'avantage de personne.

Croyez, Madame la Présidente, Monsieur le Président, à l'assurance de nos sentiments distingués.

Pour le Comité de l'AMJN,
Bastien Sandoz Jeanine de Vries Reilingh

Copie à la Commission administrative des autorités judiciaires, pour information