



**Rapport de la commission législative au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi portant modification de la loi sur la
magistrature de l'ordre judiciaire et la surveillance des
autorités judiciaires (LMSA) (Domiciliation des magistrats)**

(Du 17 mars 2014)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. HISTORIQUE

Lors de sa séance du 17 décembre 2013, la commission législative a examiné le rapport d'évaluation portant sur la nouvelle organisation judiciaire pour la période 2011-2012, communément appelé "rapport 101". Consciente des travaux législatifs conséquents que ledit rapport soulève, la commission, d'une voix unanime, a décidé de créer une sous-commission.

2. COMPOSITION DE LA SOUS-COMMISSION

La sous-commission a siégé dans la composition suivante:

Présidente: M^{me} Veronika Pantillon
Rapporteur: M. Florian Robert-Nicoud
Membres: M^{me} Béatrice Haeny
M^{me} Christine Fischer
M. Marc-André Nardin
M. Michel Bise

3. TRAVAUX DE LA SOUS-COMMISSION

M^{me} Marie-Pierre de Montmollin, juge, présidente de la CAAJ, M^{me} Muriel Barrelet, juge et M. Yanis Callandret, procureur, ont participé aux travaux de la sous-commission.

Débat général

La sous-commission est d'avis de traiter le sujet de la domiciliation des magistrats dans les plus brefs délais, et ce pour deux raisons: la première, dans un souci de cohérence, compte tenu des élections judiciaires qui se dérouleront lors de la session du Grand Conseil du mois de mai 2014 et, la seconde, compte tenu du cas précis et actuel d'un magistrat qui n'a plus son domicile dans le canton, et qui a sollicité un nouveau mandat. Le Grand Conseil devra se prononcer à la session du mois de mai prochain.

En effet, l'article 5 de la loi sur la magistrature de l'ordre judiciaire et la surveillance des autorités judiciaires (LMSA), dispose que: *"Les membres de la magistrature de l'ordre judiciaire doivent être domiciliés dans le canton."*

1. La question de la domiciliation des magistrats de l'Ordre judiciaire neuchâtelois s'est posée depuis 2004, date à laquelle un magistrat et son épouse ont acquis une maison dans un autre canton pour s'y installer avec leurs deux enfants. Le magistrat a continué de travailler dans cette fonction pour le canton de Neuchâtel. Il a loué un appartement en ville de Neuchâtel, y résidant pendant son temps de travail. A l'heure actuelle, cette situation perdure.

Cette modification de domicile et ses implications juridiques ont fait l'objet de décisions sur le plan fiscal entre le nouveau canton de domicile du magistrat d'une part, et le canton de Neuchâtel d'autre part. A l'issue de cette procédure de détermination du domicile fiscal, le magistrat et son épouse ont été définitivement taxés sur l'intégralité de leurs revenus dans le canton de leur nouveau domicile.

Sur le plan de la LMSA, ancienne OJN, et de son application, aucune information concernant l'éventuel défaut de domiciliation du magistrat dans le canton n'a été évoquée lors du renouvellement des autorités judiciaires en 2008. Le Grand Conseil n'a été saisi à ce sujet d'aucun rapport, et le magistrat a été réélu pour une période de six ans expirant en 2014.

La commission judiciaire de la précédente législature a traité de cette question. Elle n'a toutefois pas saisi le Grand Conseil de ladite problématique.

2. La question de la domiciliation des magistrats neuchâtelois de l'Ordre judiciaire doit néanmoins être traitée, et une réponse claire donnée.

- a) La première des questions est de savoir si l'exigence d'une domiciliation dans le canton doit être maintenue.

Selon l'avis de droit du service juridique de l'Etat, confirmé par un avis de droit de l'Université de Neuchâtel, c'est au législatif cantonal de trancher souverainement de cette question, à savoir si aucune obligation ne doit être posée, ou éventuellement une obligation de domicile, ou de résidence.

- La disposition de l'article 5 LMSA, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2011, a repris la disposition de l'article 25*b*, ancienne OJN, elle-même en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2002, qui elle-même reprenait l'ancien article 31, alinéa 1 OJN en vigueur depuis 1979.

L'article 25*b* n'a pas fait l'objet de débats au Grand Conseil lors de son adoption, ni l'article 5 LMSA.

- S'il peut être constaté que la loi à ce sujet n'a que peu ou pas changé depuis des décennies, encore convient-il de se poser la question du maintien d'une telle exigence, et si oui, d'une exigence de résidence ou de domicile.

La commission législative est d'avis que l'exigence de domicile doit être maintenue. Elle rappelle que les magistrats, représentants du 3^e pouvoir de la République, doivent avoir un contact permanent et soutenu avec les justiciables et les autres autorités du canton où ils exercent leur fonction. Seule, l'exigence d'une domiciliation respecte cet élément fondamental d'une saine administration de la justice. De plus, le 3^e pouvoir, pour respecter le principe de l'équilibre entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, se doit de jouir d'une légitimité que seule la domiciliation des magistrats dans le canton permet d'obtenir. Une éventuelle obligation de résidence ne remplit pas ces conditions.

La commission législative souligne aussi que le même principe devrait s'appliquer concernant tout haut fonctionnaire de l'administration cantonale auquel est confié un pouvoir de décision.

- b) La commission législative propose donc de maintenir l'exigence de l'obligation de domicile.

Elle estime toutefois que la rédaction actuelle de l'article 5 LMSA n'est pas judicieuse et propose une nouvelle rédaction qui aurait la teneur suivante:

Art. 5, al. 1 et 2; al. 3 (nouveau)

¹*Les membres de la magistrature de l'ordre judiciaire doivent avoir leur domicile civil dans le canton pendant toute la durée de leurs fonctions, sous peine de destitution.*

²*En cas de contestation sur le domicile d'un membre de la magistrature de l'ordre judiciaire, le Conseil de la magistrature instruit le dossier et prononce, le cas échéant, la destitution.*

³*La procédure est régie par les articles 70 à 74, applicables par analogie.*

Commentaire

- L'alinéa 1 pose le maintien de l'obligation de domiciliation mais précise que le domicile civil doit exister pendant toute la durée de la fonction. Cette précision permettra d'élire un magistrat encore non-domicilié dans le canton, ledit magistrat y déplaçant son domicile après son élection. Ainsi, les offres pour les postes de magistrats pourront faire l'objet d'une postulation sur l'intégralité du territoire suisse.

Le défaut de domiciliation est sanctionné par la destitution.

- L'alinéa 2 prévoit, et c'est là la nouveauté de la loi, que le Conseil de la magistrature instruit et tranche de toute question relative à la domiciliation et à ses effets. Le Conseil de la magistrature agira en tant qu'autorité, les voies de recours habituelles étant ouvertes au magistrat concerné.

3. La commission législative saisit l'occasion de ce rapport à l'attention du Grand Conseil pour le rendre attentif au choix qu'il devra faire lors de la prochaine élection des magistrats. Il faut souligner à cet égard que les deux avis de droit susmentionnés estiment que la situation créée par la modification du domicile du magistrat, déclencheur du présent débat, doit être clarifiée: selon ces avis, ledit magistrat n'a plus son domicile civil dans le canton de Neuchâtel. Le Grand Conseil, en réélisant cette fois-ci en toute connaissance de cause ledit magistrat qui, faut-il le souligner, n'a nullement démerité dans l'exercice de ses fonctions, interpréterait de manière très large l'exigence de l'obligation du domicile des magistrats de l'Ordre judiciaire dans le canton, et ouvrira la porte à bien d'autres initiatives qui pourraient se révéler préjudiciables à la collectivité publique neuchâteloise.

De plus, la commission rend attentif le Grand Conseil que les dispositions de la nouvelle loi s'appliqueront à tous les magistrats élus ou réélus au printemps 2014.

4. INTRODUCTION ET PROJET DE LOI

En date du 21 février 2014, le projet loi suivant a été déposé par la sous-commission:

Loi portant modification de la loi sur la magistrature de l'ordre judiciaire et la surveillance des autorités judiciaires (LMSA)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission législative, du...

décède:

Article premier La loi sur la magistrature de l'ordre judiciaire et la surveillance des autorités judiciaires (LMSA), du 27 janvier 2010, est modifiée comme suit:

Art. 5, al. 1 et 2; al. 3 (nouveau)

¹Les membres de la magistrature de l'ordre judiciaire doivent avoir leur domicile civil dans le canton pendant toute la durée de leurs fonctions, sous peine de destitution.

²En cas de contestation sur le domicile d'un membre de la magistrature de l'ordre judiciaire, le Conseil de la magistrature instruit le dossier et prononce, le cas échéant, la destitution.

³La procédure est régie par les articles 70 à 74, applicables par analogie

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

Art. 3 ¹Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

²Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, La secrétaire générale,

5. COMPOSITION DE LA COMMISSION

La commission a siégé dans la composition suivante

Présidente: M^{me} Veronika Pantillon
Vice-président: M. Pierre-André Steiner
Rapporteur: M. Florian Robert-Nicoud
Membres: M^{me} Anne Tissot-Schultess
M^{me} Sylvie Fassbind-Ducommun
M^{me} Christine Fischer
M^{me} Béatrice Haeny
M. Michel Bise
M. Philippe Kitsos
M. Thomas Perret
M. Pascal Sandoz
M. Yann Sunier
M. Marc-André Nardin
M. André-Samuel Weber
M. Bernhard Wenger.

6. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné le projet de loi en date du 11 mars 2014.

M. Alain Ribaux, conseiller d'Etat, chef du DJSC, a participé aux travaux de la commission.

7. EXAMEN DU PROJET DE LOI

7.1. Débat général et examen du projet de loi

La commission rejoint les travaux de la sous-commission.

7.2. Vote final

A l'unanimité des membres présents, la commission a adopté le projet de loi le 11 mars 2014.

8. CONCLUSION

A l'unanimité, la commission a adopté le présent rapport par voie électronique le 17 mars 2014. A l'unanimité des membres présents, la commission recommande au Grand Conseil d'adopter le projet de loi ci-après.

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

Neuchâtel, le 17 mars 2014

Au nom de la commission législative:

La présidente

V. PANTILLON

Le rapporteur,

F. ROBERT-NICOUD

Loi
portant modification de la loi sur la magistrature de l'ordre judiciaire
et la surveillance des autorités judiciaires (LMSA)
(Domiciliation des magistrats)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition de la commission législative, du 17 mars 2014,
décède:

Article premier La loi sur la magistrature de l'ordre judiciaire et la surveillance des autorités judiciaires (LMSA), du 27 janvier 2010, est modifiée comme suit:

Art. 5, al. 1 et 2; al. 3 (nouveau)

¹Les membres de la magistrature de l'ordre judiciaire doivent avoir leur domicile civil dans le canton pendant toute la durée de leurs fonctions, sous peine de destitution.

²En cas de contestation sur le domicile d'un membre de la magistrature de l'ordre judiciaire, le Conseil de la magistrature instruit le dossier et prononce, le cas échéant, la destitution.

³La procédure est régie par les articles 70 à 74, applicables par analogie

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

Art. 3 ¹Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

²Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

La secrétaire générale,