



**Rapport de la commission législative au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi portant modification**
– de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN)
– de la loi sur la magistrature de l'ordre judiciaire
et la surveillance des autorités judiciaires (LMSA)
– de la loi d'introduction
du Code de procédure pénale suisse (LI-CPP)
(Révision du statut du procureur général)

(Des 11 septembre et 12 décembre 2018)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. HISTORIQUE

La commission législative a nommé une sous-commission « assistance judiciaire » afin d'élaborer un nouveau projet de loi relatif à l'assistance judiciaire.

Durant ses travaux, la sous-commission a également été chargée par la commission législative d'étudier la problématique d'un éventuel conflit de compétence relatif à la surveillance des autorités judiciaires, soit entre le Conseil de la magistrature (ci-après : CM), la Commission administrative des autorités judiciaires (CAAJ) et les différentes commissions du Grand Conseil.

Arrivée à la conclusion que la situation actuelle était satisfaisante pour l'ensemble des instances concernées, la sous-commission a ainsi recommandé à la commission législative de mettre un terme à ses travaux quant à cette problématique.

Par contre, dans le cadre de ses travaux, la sous-commission a été informée que la loi neuchâteloise est particulièrement sommaire quant aux compétences attribuées au procureur général et qu'il n'y a pas de base légale pour nommer un procureur général suppléant. De plus, l'absence du procureur général au sein du Conseil de la magistrature et/ou au sein de la Commission administrative des autorités judiciaires pourrait se révéler problématique à l'avenir.

Informée des constatations précitées, la commission législative a donné le mandat à la sous-commission « assistance judiciaire » de poursuivre ses travaux.

Lors de la séance du 11 juin 2018, la sous-commission assistance judiciaire a fait part du résultat de ses travaux à la commission législative en lui recommandant d'adopter diverses modifications de loi pour pallier la problématique confiée.

2. COMPOSITION DE LA COMMISSION LÉGISLATIVE

La commission législative a siégé dans la composition suivante lors de séance du 11 juin 2018 :

Président : M. Baptiste Hunkeler
Vice-présidente : M^{me} Céline Vara

Rapporteure : M^{me} Béatrice Haeny
Membres : M^{me} Anne Bourquard Froidevaux
M^{me} Katia Babey
M^{me} Corine Bolay Mercier
M. Thomas Facchinetti
M^{me} Veronika Pantillon
M^{me} Zoé Bachmann
M. Pierre-André Steiner
M^{me} Béatrice Haeny
M. Michel Zurbuchen
M. Christophe Schwarb
M. Jean-Daniel Jeanneret-Grosjean
M. Hugues Scheurer
M. Niels Rosselet-Christ

M. Niels Rosselet-Christ a été remplacé par M^{me} Olga Barben dès le 23 octobre 2018.

3. DÉROULEMENT DES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La sous-commission « assistance judiciaire » a fait part du résultat de ses travaux à la commission législative lors de sa séance plénière du 11 juin 2018.

4. CONTENU DES TRAVAUX DE LA COMMISSION

Durant ses travaux, la sous-commission a été informée que contrairement à la loi vaudoise par exemple, la loi neuchâteloise est particulièrement sommaire quant aux compétences attribuées au procureur général.

En effet, actuellement, seul l'article 65 OJN traite des compétences du procureur général et sa teneur est la suivante :

¹*Le procureur général dirige le ministère public.*

²*Il établit les règlements et les directives nécessaires à l'activité du ministère public.*

Il a également été relevé que les autres cantons romands avaient nommé un procureur général suppléant ce qui n'est pas le cas formellement dans notre canton.

Finalement, dans la loi actuelle, il a été constaté que le procureur général n'est pas membre de droit de la Commission administrative des autorités judiciaires et/ou du Conseil de la magistrature ce qui pourrait poser des problèmes à l'avenir compte tenu de la limitation du nombre de mandats.

Suite à ces constats, la sous-commission a souhaité entendre le procureur général et lui a demandé d'élaborer un projet de modifications législatives allant dans le sens souhaité.

A l'appui des modifications proposées, le procureur général a toutefois relevé que le Ministère public peut tout à fait continuer à fonctionner dans les conditions actuelles, tant que les relations sont saines mais que des différends pourraient survenir en cas de changements du climat relationnel. C'est notamment pour pallier cette éventualité qu'il propose certaines modifications législatives.

5. EXAMEN DU PROJET DE REVISION DU STATUT DU PROCUREUR GÉNÉRAL

**Modifications de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN),
du 27 janvier 2010 :**

Article 51 actuel :

Le ministère public comprend un procureur général et des procureurs représentant au total onze postes.

Article 51 proposé par la sous-commission :

Le ministère public comprend un procureur général, *un procureur général suppléant* et des procureurs représentant au total onze postes.

Commentaire : La sous-commission est favorable à l'introduction dans la loi d'un poste de procureur général suppléant. Elle ne souhaite toutefois pas que l'introduction d'une telle modification entraîne une augmentation salariale. Or, à mesure que tous les magistrats bénéficient du même traitement, seules les années d'expériences différenciant leurs traitements, une telle modification de loi n'entraîne pas de facto de dépenses supplémentaires.

La commission législative a accepté cette modification à l'unanimité des membres présents.

Article 65 actuel :

¹Le procureur général dirige le ministère public.

²Il établit les règlements et les directives nécessaires à l'activité du ministère public.

Article 65 proposé par la sous-commission :

¹Le procureur général dirige le ministère public.

²Il établit les règlements et les directives nécessaires à l'activité du ministère public. *Dans ce cadre, il peut créer un organe de direction consultatif ainsi que des sections compétentes en raison du lieu ou de la matière.*

³*Il désigne parmi les procureurs un suppléant appelé à le seconder ou à le remplacer en cas de besoin. Il peut également le révoquer.*

⁴*Il peut en outre :*

- a) *attribuer une procédure particulière à un procureur ou l'en décharger au profit d'un autre ;*
- b) *donner des directives sur la conduite d'une procédure particulière.*

Commentaire :

ad al. 2 : Il est précisé que des règlements et des directives peuvent être édictés par exemple aux fins d'uniformiser les pratiques de la police et du Ministère public sur les questions de stupéfiants. D'autres directives peuvent concerner des questions de fond par exemple sur la question de l'expulsion des étrangers. Le Ministère public est un organe qui représente l'État partant, il doit garantir une égalité de traitement et une uniformité dans l'application des normes pénales. La tâche est d'autant plus compliquée qu'actuellement les procureurs sont répartis sur quatre sites.

Contrairement au Conseil de la magistrature qui a préavisé favorablement cette modification, la CAAJ et la commission judiciaire (ci-après : CJ) ne sont pas favorables à celle-ci craignant un double contrôle entre le procureur général et le conseil de la magistrature entraînant ainsi une situation floue.

La commission législative a toutefois accepté cette proposition à l'unanimité.

ad al. 3 : Le poste de procureur général suppléant n'est pas un poste officiel de la magistrature. Le procureur général le désigne pour la durée d'une période de fonction judiciaire. Dans l'éventualité dans laquelle la collaboration ne devrait pas être optimale, il est nécessaire de prévoir une possibilité de le révoquer.

Cette proposition a été acceptée à l'unanimité des membres présents de la commission législative. Elle a toutefois été jugée défavorablement tant par la CAAJ que par la CJ.

ad al. 4 : cette modification vise à donner davantage de pouvoir au procureur général alors qu'actuellement, le système actuel est un système horizontal. La CAAJ et la CJ ont préavisé défavorablement cette modification. Il est parfois reproché au Ministère public actuel de manquer parfois de cohérence dans son activité. Or, notre commission est d'avis qu'on ne peut pas d'un côté faire ce reproche au Ministère public et de l'autre, empêcher le procureur général de donner davantage de directives. De plus, il convient de relever qu'actuellement, le procureur général peut attribuer une procédure à un procureur ou l'en décharger mais sans base légale, il lui serait difficile de justifier ses choix en cas de contestation.

La commission législative a toutefois accepté cette modification par 9 voix contre 1 et 2 abstentions.

Article 66, alinéa 1, actuel :

¹Les procureurs se réunissent en collège pour proposer leurs attributions respectives.

Article 66, alinéa 1 proposé par la sous-commission :

¹Les procureurs se réunissent en collège pour :

- a) proposer leurs attributions respectives ;
- b) s'assurer de la cohésion du ministère public et de la cohérence de son activité ;
- c) s'informer mutuellement de leurs activités.

Commentaire : Les réunions se font régulièrement, environ une fois par mois, soit une dizaine par année. L'idée est d'inscrire ce qui se fait en pratique dans la loi. Cette manière de procéder devrait ainsi rassurer celles et ceux qui craindraient un procureur général « tout puissant ».

Cette proposition a été acceptée à l'unanimité des membres présents de la commission législative. La CJ a également approuvé cette proposition de modification.

Article 69 actuel :

Les membres de la commission administrative et leurs suppléants ne peuvent simultanément être membres ou suppléants du Conseil de la magistrature.

Article 69, alinéa 2 (nouveau) proposé par la sous-commission :

²*Cette disposition n'est pas applicable au procureur général.*

Commentaire : Cette disposition supprime l'impossibilité d'être en même temps membre de la Commission administrative des autorités judiciaires et du Conseil de la magistrature pour le procureur général. Certains membres de la commission voient en effet un réel intérêt que le procureur général soit membre des deux institutions pour gagner en efficacité. Pour d'autres par contre, il est nécessaire de bien séparer le rôle administratif de la Commission administrative des autorités judiciaires du rôle disciplinaire du Conseil de la magistrature.

Cette proposition a été refusée par 11 voix et 1 abstention par la commission législative. La CJ approuve la situation actuelle, partant, la proposition de la commission législative.

Article 72, alinéa 3 (nouveau)

³*Lorsqu'elle prend des mesures qui concernent directement l'organisation du ministère public, la commission administrative prend l'avis du procureur général.*

Commentaire : l'article 72 OJN traite des compétences de la CAAJ. Compte tenu du refus de la commission législative de permettre au procureur général d'être membre de la CAAJ et du CM et pour autant que le Grand Conseil confirme cette position, pour le bon fonctionnement des autorités judiciaires, il est nécessaire que le procureur général soit consulté lorsque des décisions qui concernent directement le Ministère public sont prises.

Cette proposition a été acceptée à l'unanimité des membres présents de la commission

législative. La CJ approuve également cette proposition.

Article 91, alinéa 2 (nouveau)

²*Lorsqu'elle prend des mesures qui concernent directement l'organisation du ministère public, la commission administrative prend l'avis du procureur général.*

Commentaire : l'article 91 OJN traite des lieux d'activité des autorités judiciaires. Compte tenu du refus de la commission législative de permettre au procureur général d'être membre de la CAAJ et du CM et pour autant que le Grand Conseil confirme cette position, il est également indispensable que le procureur général soit consulté lorsque des décisions qui concernent la localisation du Ministère public sont prises.

Cette proposition a été acceptée à l'unanimité par les membres de la commission législative. La CJ approuve également cette proposition.

Modifications de la loi sur la magistrature de l'ordre judiciaire et la surveillance des autorités judiciaires (LMSA), du 27 janvier 2010 :

Article 49, alinéa 2, lettre a, actuel :

²Il comprend :

- a) trois membres de la magistrature de l'ordre judiciaire désignés par la conférence judiciaire, lesquels ne peuvent simultanément être membres ou suppléants de la commission administrative des autorités judiciaires.

Article 49, alinéa 2, lettre a, proposé par la sous-commission :

²Il comprend :

- a) trois membres de la magistrature de l'ordre judiciaire désignés par la conférence judiciaire, lesquels ne peuvent simultanément être membres ou suppléants de la commission administrative des autorités judiciaires, *ainsi que le procureur général ;*

Commentaire : La commission législative estime que le procureur général ne doit pas être membre de droit du Conseil de la magistrature mais qu'il peut cependant être choisi par ses pairs comme représentant du Ministère public au sein du Conseil de la magistrature.

Cette proposition a été refusée à l'unanimité des membres présents de la commission législative. La CJ est du même avis.

Article 52, alinéa 3 (nouveau)

³*Cette disposition n'est pas applicable au procureur général.*

Commentaire : Au vu des attentes que l'on peut légitimement avoir à l'endroit du procureur général sur le suivi des dossiers concernant la gestion du ministère public et de l'avancement des dossiers, il serait opportun que le procureur général siège au sein du conseil de la Magistrature à défaut d'y être un membre de droit, il peut être choisi par ses pairs pour y siéger sans limitation du nombre de mandats tant qu'il est élu.

Cette proposition a été acceptée par l'unanimité des membres présents de la commission législative. La CJ l'accepte également.

Modification de la loi d'introduction du Code de procédure pénale suisse (LI-CPP), du 27 janvier 2010 :

Article 35, alinéa 1, actuel :

¹Le procureur qui a procédé en première instance et le procureur général ont qualité pour :

Article 35, alinéa 1, proposé par la commission judiciaire et accepté par la commission législative :

¹Le procureur qui a procédé en première instance et le procureur général *ou son suppléant* ont qualité pour :

(suite inchangée)

Commentaire : en pratique, en cas d'absence du procureur général et au vu des délais légaux à respecter pour former un recours, un appel ou déposer une demande de révision, il est souhaité que le procureur suppléant puisse procéder de la sorte.

Cette proposition a été acceptée par l'unanimité des membres présents de la commission législative.

6. POSITION DU CONSEIL DE LA MAGISTRATURE

Ayant été consulté le 20 octobre 2017, le Conseil de la magistrature est favorable aux modifications proposées s'agissant des compétences nouvelles du procureur général dans la conduite du ministère public.

En ce qui concerne la place du procureur général au sein de leur conseil, le Conseil de la magistrature souhaiterait que le procureur général ne soit pas membre de droit du conseil mais par contre, il serait favorable à la suppression de la limite du nombre de mandats le concernant. Cette manière de faire présenterait l'avantage d'aménager une porte de sortie dans la mesure où le procureur général resterait soumis à la désignation par la conférence judiciaire.

Finalement, en ce qui concerne l'incompatibilité de fonction entre la CAAJ et le CM, le Conseil de la magistrature est partagé mais une majorité de ses membres est favorable à la levée de cette incompatibilité concernant le procureur général.

7. POSITION DE LA COMMISSION ADMINISTRATIVE DES AUTORITÉS JUDICIAIRES

La CAAJ a souhaité que la Conférence judiciaire se prononce sur les modifications souhaitées. Lors de la Conférence judiciaire du 14 novembre 2017, les membres se sont largement exprimés en faveur du statu quo, soit notamment en faveur du maintien des articles 65 et 66 OJN dans leur version actuelle.

Si les membres de la Conférence judiciaire ne voient pas d'objection quant à la possibilité donnée au procureur général de désigner un procureur suppléant, ils estiment que le texte actuel de l'article 65, alinéa 2, OJN permet déjà au procureur d'établir les règlements et les directives nécessaires à l'activité du Ministère public.

Les membres de la Conférence judiciaire sont également opposés tant à la durée illimitée qu'au cumul des mandats estimant que les fonctions de gestion et d'administration du pouvoir judiciaire doivent être clairement distinctes de celles de contrôle et de surveillance.

Finalement, il a été relevé que lors de la Conférence judiciaire du 16 novembre 2016, les magistrats s'étaient déjà prononcés à une large majorité contre la fusion du Conseil de la magistrature, de la Commission administratives des autorités judiciaires et de la Conférence des autorités judiciaires estimant préférable de maintenir une organisation à trois organes.

8. POSITION DE LA COMMISSION JUDICIAIRE

Par courrier du 6 décembre 2018, la commission judiciaire s'est prononcée favorable à la désignation d'un procureur général suppléant tout en relevant que la situation actuelle ne semble pas problématique. Elle est par contre plus réservée quant à la désignation de ce suppléant.

9. VOTE FINAL

Par 11 voix et 1 abstention, la commission législative propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi amendé selon ses propositions.

10. PRÉAVIS SUR LE TRAITEMENT

Par 6 voix contre 5 et 1 abstention, la commission législative propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par la Grand Conseil en débat libre.

11. CONCLUSION

La commission a adopté le présent rapport, sans opposition, le 11 septembre 2018 dans une première version, puis le 12 décembre 2018, dans une deuxième version complétée suite à la consultation de la commission judiciaire.

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

Neuchâtel, les 11 septembre et 12 décembre 2018

Au nom de la commission législative :

Le président,
B. HUNKELER

La rapporteure,
B. HAENY

Loi portant modification

- de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN)
 - de la loi sur la magistrature de l'ordre judiciaire et la surveillance des autorités judiciaires (LMSA)
 - de la loi d'introduction du Code de procédure pénale suisse (LI-CPP)
- (Révision du statut du procureur général)**
-

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu les propositions du Ministère public, après consultation de la Commission administrative des autorités judiciaires et du Conseil de la magistrature ;

sur la proposition de la commission législative, du 12 décembre 2018,

décède :

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

Art. 51

Le ministère public comprend un procureur général, un procureur général suppléant et des procureurs représentant au total onze postes.

Art. 65, al. 2 (nouvelle teneur), al. 3 et 4 (nouveaux)

²Il établit les règlements et les directives nécessaires à l'activité du ministère public. Dans ce cadre, il peut créer un organe de direction consultatif ainsi que des sections compétentes en raison du lieu ou de la matière.

³Il désigne parmi les procureurs un suppléant appelé à le seconder ou à le remplacer en cas de besoin. Il peut également le révoquer.

⁴Il peut en outre :

- a) attribuer une procédure particulière a un procureur ou l'en décharger au profit d'un autre ;
- b) donner des directives sur la conduite d'une procédure particulière.

Art. 66, al. 1

¹Les procureurs se réunissent en collège pour :

- a) proposer leurs attributions respectives ;
- b) s'assurer de la cohésion du ministère public et de la cohérence de son activité ;
- c) s'informer mutuellement de leurs activités.

Art. 72, al. 3 (nouveau)

³Lorsqu'elle prend des mesures qui concernent directement l'organisation du ministère public, la commission administrative prend l'avis du procureur général.

Art. 91, al. 2 (nouveau)

Lorsqu'elle prend des mesures qui concernent directement l'organisation du ministère public, la commission administrative prend l'avis du procureur général.

Art. 2 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. 52, al. 3 (nouveau)

³Cette disposition n'est pas applicable au procureur général.

Art. 3 La loi d'introduction du Code de procédure pénale suisse (LI-CPP), du 27 janvier 2010, est modifiée comme suit

Art. 35, al. 1

¹Le procureur qui a procédé en première instance et le procureur général ou son suppléant ont qualité pour :

- a) former recours
- b) former des appels
- c) déposer des demandes de révision

Art. 4 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 5 ¹Le Conseil d'Etat fixe l'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,