

MESSAGE N° 6 12 mars 2007
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi sur l'élection
et la surveillance des juges (LESJ)

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi sur l'élection et la surveillance des juges.

1. NÉCESSITÉ DU PROJET

La Constitution cantonale du 16 mai 2004 (ci-après: Cst.; RSF 10.1) prévoit plusieurs modifications de l'organisation du pouvoir judiciaire, dont les plus importantes sont les suivantes.

- La surveillance des autorités judiciaires et des membres de ces autorités est confiée à une autorité indépendante, le Conseil de la magistrature. Ce conseil, dont les membres sont élus par le Grand Conseil, doit entrer en fonction le 1^{er} juillet 2007 (art. 152 al. 1 Cst.).
- Les juges de première instance ainsi que le procureur général et ses substituts seront désormais élus par le Grand Conseil, comme le sont déjà les juges cantonaux, et non plus par le Collège électoral. Les candidatures aux fonctions judiciaires seront préavisées par le Conseil de la magistrature; l'élection se fera pour une durée indéterminée. Ce nouveau régime sera applicable dès le 1^{er} janvier 2008 (art. 152 al. 3 Cst.).
- Le Tribunal cantonal et le Tribunal administratif seront réunis en une seule autorité, le Tribunal cantonal unifié. Ce tribunal commencera ses activités le 1^{er} janvier 2008 (art. 152 al. 2 Cst.).

Pour concrétiser ces modifications, un avant-projet de loi a été élaboré et mis en consultation auprès des partis politiques et des autorités concernées. Les résultats de cette consultation ont été présentés dans le message accompagnant le projet de loi sur le Conseil de la magistrature (message no 276 du 29.08.2006, *BGC* p. 2032ss.).

A la suite de cette consultation, et compte tenu des délais fixés par la Constitution cantonale, le Conseil d'Etat a décidé de scinder l'avant-projet de loi en trois projets:

1. Projet de loi sur le Conseil de la magistrature: ce projet a été transmis au Grand Conseil en septembre 2006 et adopté le 6 octobre 2006.
2. Projet de loi sur l'élection des membres des autorités judiciaires et du Ministère public: il s'agit du projet de loi ci-joint, qui devrait entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2007.
3. Projet de loi sur le Tribunal cantonal (unifié): ce projet, qui devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2008, sera prochainement transmis au Grand Conseil.

Le présent projet constitue ainsi la deuxième étape de l'adaptation de l'organisation judiciaire à la nouvelle Constitution.

2. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROJET

1. Le projet met en œuvre les articles 86, 121, 125 et 128 de la Constitution. Selon ces dispositions, il appartient désormais au Grand Conseil d'élire tous les membres du pouvoir judiciaire et du Ministère public, sur préavis du Conseil de la magistrature (cf. aussi art. 103

al. 1 let. e Cst.). La Constitution fixe elle-même certaines conditions d'élection, à savoir l'obligation de domicile et la citoyenneté active en matière cantonale (art. 86 al. 1 Cst.); elle permet en outre au législateur de prévoir l'élection de personnes de nationalité étrangère qui sont au bénéfice d'un permis d'établissement (art. 86 al. 2 Cst.). Par ailleurs, un certain nombre d'exigences générales concernant la formation, l'expérience professionnelle et les qualités personnelles des candidats à des fonctions judiciaires découlent du prescrit de l'article 128 de la Constitution.

D'autre part, le projet règle la surveillance des membres du pouvoir judiciaire et du Ministère public (art. 127 al. 1 Cst.). Cette surveillance (personnelle) des juges est à distinguer de la surveillance de l'organisation et du fonctionnement des autorités judiciaires et du Ministère public, qui est régie par la loi sur le Conseil de la magistrature. Elle se rapporte à l'accomplissement des tâches, à l'observation des devoirs de fonction et au comportement des personnes concernées; elle pourra déboucher, le cas échéant, sur des mesures disciplinaires ou administratives.

2. Le projet de loi est structuré en quatre chapitres:

- I Dispositions générales
- II Election
- III Surveillance
- IV Dispositions finales

Après avoir défini les notions de juge et de juge professionnel (art. 2), le projet précise les conditions d'éligibilité des juges, en distinguant les conditions générales (art. 3) des conditions spécifiques relatives à la formation (art. 4). Il organise la procédure d'élection (art. 5), en précisant les rôles respectifs du Conseil de la magistrature (art. 6) et du Grand Conseil (art. 7 et 8). Dans le chapitre sur la surveillance, il traite successivement des principes (art. 10), du droit disciplinaire (art. 11 à 14) et de la révocation (art. 15 à 17). Enfin, il détermine le régime applicable aux juges déjà en fonction (art. 18 et 19) et procède aux adaptations nécessaires de la législation spéciale (art. 21; annexe).

3. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Art. 2

Pour des raisons de simplification, le projet utilise la notion de juge pour toutes les personnes visées par l'article 103 al. 1 let. e Cst., y compris pour le procureur général et ses substituts.

L'alinéa 2 définit la notion de «juges professionnels». Cette notion – déjà utilisée à l'article 20^{bis} de la loi d'organisation judiciaire (LOJ) – apparaît dans deux articles du projet (art. 4 et 20). L'on vise ici tous les juges recevant, pour l'exercice de leurs fonctions, un traitement.

Art. 3

Cet article précise les conditions d'éligibilité applicables à tous les juges, qu'ils soient ou non professionnels. Ces conditions sont les mêmes que celles imposées aux avocats. Il appartiendra au Conseil de la magistrature de procéder aux appréciations nécessaires.

L'alinéa 2 prévoit l'éligibilité des personnes de nationalité étrangère qui sont au bénéfice d'une autorisation

d'établissement, à condition qu'elles soient domiciliées dans le canton depuis au moins cinq ans. Cette disposition fait ainsi usage de la faculté accordée au législateur par l'article 86 al. 2 de la Constitution. Quant à l'exigence générale de domiciliation des juges dans le canton, énoncée à l'art. 86 al. 1 Cst., elle est reprise à l'article 9 du projet.

L'alinéa 3 réserve les incompatibilités prévues par la Constitution (art. 87) et par la loi d'organisation judiciaire (art. 12 et 47 à 52).

Art. 4

L'article 4 du projet étend à l'ensemble des juges professionnels, à l'exception des juges de paix, les exigences de formation qui figuraient jusqu'ici, pour les seuls présidents des tribunaux d'arrondissement, à l'article 13 LOJ.

Art. 5 à 7

La procédure d'élection se déroulera successivement devant le Conseil de la magistrature et devant le Grand Conseil. Le Conseil de la magistrature aura pour tâches d'organiser la mise au concours des fonctions à pourvoir, d'examiner les candidatures et de les transmettre au Grand Conseil avec son préavis. L'examen des candidatures consistera non seulement en la vérification des conditions d'éligibilité, mais aussi en une évaluation portant sur la formation, l'expérience professionnelle et les qualités personnelles des candidats (art. 128 Cst.).

Quant au Grand Conseil, il disposera, pour la préparation de l'élection, de la Commission de justice, qui pourra procéder à des auditions et faire des propositions.

A noter que le Service du personnel et d'organisation devra être consulté avant que les postes de juges professionnels ne soient mis au concours, conformément aux dispositions de la législation sur le statut du personnel de l'Etat (préavis concernant notamment les salaires).

Art. 10

Cet article énonce les principes qui régissent la surveillance exercée sur les juges (surveillance disciplinaire, au sens de l'art. 127 al. 1 Cst.). Si cette surveillance doit s'exercer d'office (art. 10 al. 2 du projet), il n'en demeure pas moins que le Conseil de la magistrature jouit d'une certaine liberté d'appréciation dans son pouvoir d'intervention. Selon les faits constatés, cette autorité pourra décider ou non d'ouvrir une procédure; elle pourra aussi, au lieu de procéder formellement, donner hors procédure des consignes au juge concerné.

L'article 10 al. 2 mentionne les plaintes et dénonciations. Celles-ci pourront émaner de tiers ou d'autorités. Leurs auteurs n'auront pas les droits d'une partie; le Conseil de la magistrature leur indiquera cependant si une suite a été donnée à leur intervention (cf. art. 112 al. 2 CPJA; art. 114ter LOJ dans sa teneur actuelle).

L'information du Tribunal cantonal, en cas d'ouverture d'une procédure, est à mettre en relation avec l'article 94 al. 1 LOJ, dans sa teneur du 6 octobre 2006, aux termes duquel le Tribunal cantonal assure la bonne organisation et le bon fonctionnement des autorités judiciaires.

Art. 11 à 14

Ces dispositions sur le droit disciplinaire reprennent en substance celles des articles 109 à 114^{ter} LOJ. Le catalo-

gue des sanctions est allégé; les règles de procédure sont complétées par un renvoi à celles du code de procédure et de juridiction administrative; un délai de prescription absolue est introduit, correspondant au délai minimum de la prescription en matière pénale (cf. art. 97 al. 1 let. c CPS).

Le projet attribue au Conseil de la magistrature la compétence de prononcer les sanctions disciplinaires mineures; la révocation (disciplinaire), quant à elle, relève du Grand Conseil (voir ci-après).

Art. 15

L'article 15 définit les cas de révocation, en application de l'article 121 al. 2, 2^e phr., de la Constitution:

- la révocation pour violation (grave ou répétée) des devoirs de fonction (révocation disciplinaire: cf. art. 11 al. 1 let. c du projet);
- la révocation dans le cas où une condition d'élection ne serait plus réalisée (cf. art. 3 et 9 du projet);
- la révocation pour incapacité ou pour tout autre (juste) motif de nature administrative (art. 15 al. 1 let. b du projet). A remarquer que, pour les juges professionnels, les dispositions de la législation sur le personnel de l'Etat s'appliquent en cas d'incapacité durable par suite de maladie ou d'accident (cf. art. 48 LPers).

Art. 16

La procédure de révocation est ouverte et instruite par le Conseil de la magistrature. Celui-ci peut, si nécessaire, prononcer la suspension provisoire d'activité et, le cas échéant, la suspension de traitement du juge concerné; l'article 16 al. 2 renvoie sur ce point à la loi sur le personnel de l'Etat, en particulier à son article 33, applicable par analogie.

Art. 17

La décision de révocation est du seul ressort du Grand Conseil. Selon les circonstances, celui-ci pourra aussi prononcer un (dernier) avertissement (cf. art. 15 al. 2 du projet) ou renoncer à toute mesure.

Le projet ne traite pas de la résiliation des rapports de service suite à des suppressions de poste; aucune règle n'a d'ailleurs été fixée à cet égard par la Constitution. Cette question sera réglée, pour les juges professionnels, conformément aux dispositions de la législation sur le personnel de l'Etat (cf. art. 53 LPers et 33 RPers); toutefois, c'est le Grand Conseil qui sera compétent pour décider la suppression de postes et la résiliation des rapports de service des juges concernés. La question de la suppression (éventuelle) de postes de juges cantonaux suite à la réunion du Tribunal cantonal et du Tribunal administratif sera traitée dans le cadre du futur projet de loi sur le Tribunal cantonal (unifié).

Art. 18

Cet article règle, en ses alinéas 1 et 2, la réélection des juges qui, ayant été élus ou nommés soit par le Grand Conseil (juges cantonaux), soit par le Collège électoral (juges de première instance, juges d'instruction, ...), soit encore par le Conseil d'Etat (membres du Ministère public, membres de commissions de recours), seront en fonction lors de l'entrée en vigueur du nouveau droit (cf. art. 152 al. 3 let. a Cst.). Ce système ne concerne que la réélection (éventuelle) au terme de la durée de fonc-

tions. Pour le reste, les juges concernés seront soumis au nouveau droit dès le 1^{er} janvier 2008 (cf. art. 22 al. 1 du projet). Ils pourront donc être révoqués dès cette date si une des causes de révocation devait être réalisée (par ex., incapacité, incompatibilité). Dans ce cas aucune indemnité ne sera due.

Quant aux juges de paix, dont le statut a été modifié par la loi y relative du 6 septembre 2006, les fonctions des titulaires actuels expireront le 31 décembre 2007. Les futurs juges de paix seront élus selon le nouveau droit, par le Grand Conseil, avec effet au 1^{er} janvier 2008.

Art. 19

Conformément à un principe généralement admis, il convient de prévoir une indemnité de départ pour les juges qui ne seraient pas réélus sans qu'ils soient responsables de cette situation. Cette indemnité n'est bien sûr pas due si la non-réélection est fondée sur un motif de révocation.

L'alinéa 3 réserve en outre le cas des juges cantonaux qui étaient en fonction le 1^{er} septembre 2004 et qui bénéficieraient, en cas de non-réélection, d'une pension.

Art. 21

Le projet a réuni dans une annexe les lois dont des dispositions doivent être adaptées au nouveau droit. Il s'agit d'adaptations de nature technique et terminologique, ne comportant pas d'autre modification de fond que celles qui sont prévues dans le corps de la loi.

Art. 22

Les dispositions de cet article font suite à l'article 152 Cst. L'article 22 al. 2 du projet vise les conditions et la procédure d'élection (cf. art. 3 à 9 du projet), qui s'appliqueront dès le 1^{er} juillet 2007 pour les postes à repourvoir dès le 1^{er} janvier 2008 (cf. art. 152 al. 3 let. c Cst.). Cette règle vise essentiellement les juges de paix.

4. CONSÉQUENCES

4.1 Conséquences financières et en personnel

La future loi entraînera essentiellement des déplacements de tâches. Pour les élections, la charge de travail se déplacera du Collège électoral et de son secrétariat au Conseil de la magistrature et à son secrétariat, ainsi qu'au Grand Conseil; pour la surveillance des juges, du Tribunal cantonal et de son greffe au Conseil de la magistrature et à son secrétariat. Les dépenses y relatives ont déjà été évaluées dans le message accompagnant le projet de loi sur le Conseil de la magistrature (BGC 2006 p. 2035).

4.2 Autres conséquences

L'organisation de la justice civile, pénale et administrative est de la compétence du canton; le projet n'a donc aucune influence sur la répartition des tâches Etat – communes. La Constitution ayant reçu l'approbation fédérale, le projet ne soulève pas de problème sous l'angle de sa conformité avec le droit fédéral et sous l'angle de son eurocompatibilité.

BOTSCHAFT Nr. 6

12. März 2007

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Gesetzes über die Wahl der Richterinnen und Richter und die Aufsicht über sie (RWAG)

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zu einem Gesetz über die Wahl der Richterinnen und Richter und die Aufsicht über sie.

1. NOTWENDIGKEIT DES PROJEKTS

Die Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004 (nachfolgend: KV; SGF 10.1) sieht mehrere Änderungen der Organisation der richterlichen Gewalt vor; die Wichtigsten sind folgende.

- Die Aufsicht über die Justizbehörden und deren Mitglieder wird einer unabhängigen Behörde, dem Justizrat, übertragen. Dieser Rat, dessen Mitglieder vom Grossen Rat gewählt werden, muss seine Tätigkeit am 1. Januar 2007 aufnehmen (Art. 152 Abs. 1 KV).
- Die erstinstanzlichen Richter, sowie der Generalstaatsanwalt und dessen Substituten werden künftig vom Grossen Rat gewählt, wie dies bereits für die Kantonsrichter der Fall ist, und nicht mehr vom Wahlkollegium. Die Bewerbungen für Funktionen in der Justiz werden vom Justizrat begutachtet; die Wahl erfolgt auf unbestimmte Dauer. Dieses neue System ist ab dem 1. Januar 2008 anwendbar (Art. 152 Abs. 3 KV).
- Das Kantonsgericht und das Verwaltungsgericht werden in einer Behörde zusammengefasst, dem vereinigten Kantonsgericht. Dieses Gericht wird seine Tätigkeit am 1. Januar 2008 aufnehmen (Art. 152 Abs. 2 KV).

Um diese Änderungen zu konkretisieren, wurde ein Gesetzesvorentwurf ausgearbeitet und bei den politischen Parteien und den betroffenen Behörden in Vernehmlassung gegeben. Die Ergebnisse dieser Vernehmlassung wurden in der Botschaft zum Entwurf des Gesetzes über den Justizrat vorgestellt (Botschaft Nr. 276 vom 29.08.2006, TGR S. 2032ff.).

Nach dieser Vernehmlassung und mit Rücksicht auf die von der Verfassung vorgeschriebenen Fristen, hat der Staatsrat entschieden, den Vorentwurf des Gesetzes in drei Entwürfe aufzuteilen:

1. Entwurf des Gesetzes über den Justizrat: dieser Entwurf wurde im September 2006 dem Grossen Rat unterbreitet und am 6. Oktober 2006 verabschiedet.
2. Entwurf des Gesetzes über die Wahl der Mitglieder der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft: es handelt sich um den vorliegenden Gesetzesentwurf, der am 1. Juli 2007 in Kraft treten sollte.
3. Entwurf des Gesetzes über das (vereinigte) Kantonsgericht: dieser Gesetzesentwurf, der am 1. Januar 2008 in Kraft treten sollte, wird nächstens dem Grossen Rat übermittleit.

Der vorliegende Entwurf stellt somit die zweite Etappe der Anpassung der Gerichtsorganisation an die neue Verfassung dar.