

RAPPORT DE LA COMMISSION ADMINISTRATIVE PROVISOIRE DES AUTORITÉS JUDICIAIRES SUR SON ACTIVITÉ ENTRE LE 1^{ER} FÉVRIER ET LE 31 DÉCEMBRE 2010

Instituée par les art. 93ss OJN, la commission provisoire des autorités judiciaires est entrée en fonction comme prévu le 1^{er} février 2010. Elle était composée de Mme Jeanine de Vries Reilingh, juge cantonale, de M. Pierre Cornu, procureur général, et de M. Pierre Aubert, président du Tribunal du district de Neuchâtel. Il lui incombait de mettre en place les nouvelles structures judiciaires prévues pour 2011 et que la loi d'organisation judiciaire n'avaient dessinées que de manière encore floue puisque aucun accord n'avait pu être trouvé lors de la session de janvier 2010 sur la question de savoir s'il fallait, dans une optique définitive, envisager un ou deux sites pour la juridiction de première instance, d'une part, et pour le ministère public, d'autre part. Il était donc implicitement convenu que la situation transitoire obéirait avant tout à des considérations pratiques et, notamment, aux possibilités de logement des diverses entités. Ce fut en même temps l'occasion de mettre en œuvre pour la première fois le concept d'autonomie du pouvoir judiciaire institué par la nouvelle loi.

A ce sujet, il faut bien avouer que l'exercice s'est révélé plus difficile que prévu, la conception de l'autonomie que se faisaient les autorités judiciaires étant assez éloignée de celle du gouvernement, ce que ne laissaient pas deviner les propos du chef du département de la Justice, de la Sécurité et des Finances à la séance du 27 janvier 2010 du Grand Conseil que le procès-verbal rapporte ainsi :

"Cette reconnaissance, cette confiance que le Conseil d'Etat a en le pouvoir judiciaire nous a d'ailleurs amené à vous proposer – et nous avons entendu que cette proposition-là est acceptée – à allouer encore plus de pouvoir aux Autorités judiciaires et à leur reconnaître une indépendance financière et administrative. Il est important – même s'il n'y a pas eu de débats à ce sujet –, d'attirer votre attention sur le fait que cette nouvelle autonomie et indépendance du pouvoir judiciaire doit notamment conduire les Autorités judiciaires à avoir presque – parce que vous êtes l'organe suprême – la responsabilité exclusive de leurs budgets. Ils élaboreront dans le cadre des directives fixées pour chaque budget et les amèneront, s'il n'y a pas d'entente possible, à demander notamment l'arbitrage de la commission de gestion et des finances (CGF). Ce ne sera donc plus supervisé par le Conseil d'Etat, respectivement le département que nous avons le plaisir de diriger, mais directement entre pouvoir judiciaire et la CGF et cela amènera également les Autorités judiciaires à avoir la maîtrise de leur gestion administrative. Jusqu'à la fin de cette année, le Conseil d'Etat se prononce par exemple sur l'engagement ou non de nouveaux collaborateurs dans les greffes, désormais, ce sera le pouvoir judiciaire qui aura cette compétence. La volonté du Conseil d'Etat a été à ce sujet permanente depuis quelques années de voir ce pouvoir avoir les attributs réels, décisionnels, financiers, de gestion d'un pouvoir et non pas être soumis aux velléités, réflexions d'un autre pouvoir" (PV p.77).

En réalité, le Conseil d'Etat a tenu dès le début des travaux de la commission administrative à garder la haute main sur les décisions qui étaient susceptibles d'avoir une incidence financière, qu'il s'agisse du logement des nouvelles autorités, de son budget de fonctionnement ou de la date d'engagement du personnel scientifique ou administratif en invoquant pour justifier sa position le fait que le pouvoir judiciaire était soumis aux mêmes procédures que les autres entités de l'Etat, selon l'art. 63 OJN, confondant ainsi, de l'avis de la commission

administrative, la procédure, qui est un ensemble de règles permettant de rassembler les éléments nécessaires à la prise d'une décision, et le pouvoir décisionnel lui-même, qui est l'aboutissement de ce processus. En dehors de ces considérations juridiques, la commission n'a pu se départir de l'idée qu'il y avait là, de la part du Conseil d'Etat, une certaine méfiance quant à sa capacité à user avec parcimonie des ressources publiques alors qu'elle croyait avoir donné suffisamment de signes en sens inverse et qu'elle n'avait par ailleurs pas remis en cause le respect des procédures administratives usuelles.

S'agissant du logement, si certains lieux semblaient s'imposer d'emblée, comme à La Chaux-de-Fonds et à Boudry pour le Tribunal d'instance, d'assez longues discussions ont été nécessaires pour le site de Neuchâtel. En définitive, un accord a pu être trouvé en ce sens que la juridiction de première instance se trouve désormais répartie sur trois sites soit à La Chaux-de-Fonds (à l'Hôtel judiciaire complété d'une annexe dans un bâtiment de la rue Neuve, pour neuf magistrats représentant huit postes), à Boudry (à l'Hôtel judiciaire dont les étages vacants ont pu être aménagés de manière satisfaisante pour six magistrats représentant 5,7 postes) et à Neuchâtel (à l'Hôtel de Ville complété d'une annexe au faubourg de l'Hôpital pour sept magistrats représentant 6,3 postes). Cette partition a d'ailleurs permis à la commission administrative de proposer une modification des dispositions transitoires de la loi d'organisation judiciaire en vue de créer deux juridictions distinctes entre le Haut et le Bas du canton, ce que le Grand Conseil a accepté à sa session de novembre 2010 (art. 98a et suivants).

La situation du Tribunal cantonal n'a guère posé de problèmes puisqu'il a aisément pu disposer du bâtiment de la rue du Château 12 qu'il occupait déjà partiellement.

En revanche, le Ministère public a dû se résigner à se voir attribuer des locaux relativement mal commodes à la rue du Pommier 3a, à Neuchâtel, alors qu'il avait marqué une nette préférence pour une solution qui lui avait été proposée à la rue du Château 23 et que la commission du logement lui a finalement refusée (nonobstant le fait que, selon l'art. 91 OJN, la commission administrative avait à prendre toute mesure utile pour loger les autorités judiciaires dans les locaux qu'elles occupaient à l'entrée en vigueur de la loi, dans une partie d'entre eux ou dans d'autres locaux). Pour le reste, des aménagements ont pu être faits de manière satisfaisante dans les locaux des juges d'instruction au BAP (à Neuchâtel, pour quatre magistrats représentant 3,5 postes, site auquel sont rattachés les deux magistrats du Pommier 3a, pour 1,8 poste) et à SISPOL (à La Chaux-de-Fonds, pour quatre magistrats), le parquet général restant implanté à la rue du Pommier 3 (deux magistrats).

Mais c'est en matière budgétaire que les principales difficultés sont apparues dans l'application du principe d'autonomie du pouvoir judiciaire. Outre le fait que la commission s'est heurtée à une certaine rigidité du service financier relative aux délais octroyés pour l'élaboration du plan comptable et des premières estimations budgétaires, alors qu'il s'agissait d'un processus nouveau pour elle, qu'elle entrait à peine en fonction, qu'elle n'avait pas de secrétariat propre et que ses membres ne bénéficiaient encore d'aucune décharge pour leur activité juridictionnelle, un profond désaccord est rapidement survenu à propos de l'engagement de personnel administratif supplémentaire pour le 1^{er} janvier 2011. De l'avis de la commission, l'augmentation du nombre de magistrats acceptée par le Grand Conseil répondait à une augmentation de la charge juridictionnelle qui entraînerait inévitablement une augmentation corrélative de la charge administrative pour laquelle l'engagement de force supplémentaire était nécessaire. Le Conseil d'Etat affirmait pour sa part qu'il ressortait clairement des débats du Grand Conseil que la question d'une augmentation de la dotation en personnel administratif serait examinée ultérieurement à la lumière des expériences concrètes (débat dont la commission n'a cependant pas trouvé de trace dans le procès-verbal de la session de janvier 2010, la seule affirmation en ce sens se trouvant à sa connaissance dans le

rapport du Conseil d'Etat du 31 août 2009 qui posait un postulat semblable pour les magistrats et leurs collaborateurs administratifs). Cela étant, il était prévisible et naturel que des divergences d'opinions surgissent à ce sujet et la commission administrative n'était pas opposée à rechercher une solution négociée, ce qu'elle avait tenté de faire en réduisant ses prétentions entre les deux séries d'entretiens budgétaires. Le Conseil d'Etat n'étant pas entré en matière, elle était d'avis que l'autonomie dont elle jouissait lui permettait en dernier lieu d'établir son budget selon les besoins qu'elle-même avait la charge de définir, quitte à ce que la commission de gestion et des finances, alertée par le Conseil d'Etat ou de son propre chef, corrige ses chiffres avant de les proposer au Grand Conseil. Or le service financier, avec l'accord du Conseil d'Etat, estima être en droit de corriger lui-même le budget des autorités judiciaires selon les instructions du chef du département, laissant à la commission administrative le soin d'aller plaider sa cause devant la commission de gestion et des finances, l'autonomie du pouvoir judiciaire se réduisant dès lors au seul droit de comparaître à une séance de ladite commission pour y faire valoir son point de vue. La commission administrative a dès lors proposé qu'avant de parler du projet de budget lui-même l'on définisse *in abstracto* le concept d'autonomie en matière budgétaire et elle a souhaité rencontrer la commission de gestion et des finances à cet effet, ce qui lui a été refusé. Estimant qu'il y avait dès lors un conflit de compétences au sens large, elle s'est adressée à la commission judiciaire qui a organisé une séance en date du 16 septembre. A cette occasion, le chef du département a soutenu que la commission judiciaire n'avait pas de compétence en ce domaine et a, sur le fond, maintenu sa position. Un problème d'ordre constitutionnel ayant été relevé par la commission judiciaire, cette dernière a souhaité mettre sur pied un groupe de travail paritaire, ce à quoi le Conseil d'Etat s'est refusé. Nonobstant cette position, la commission a décidé de poursuivre l'étude de cette question avec une représentation de la commission de gestion et des finances et de la commission administrative. Une première séance devrait avoir lieu au début de l'année 2011 et la commission administrative espère que le gouvernement pourra revenir sur sa position en y participant. Les conflits entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire ne datant pas d'aujourd'hui, il n'est pas inutile de se rappeler les recommandations qui ont déjà pu être faites à ce sujet, notamment dans l'introduction au rapport du 7 novembre 2003 de la seconde commission d'enquête parlementaire où l'on peut lire qu'on avait "*en particulier constaté qu'une des principales causes des dissensions qui ont opposé le Conseil d'Etat et le Tribunal cantonal réside dans les conceptions différentes qu'ont ces deux autorités du principe de la séparation des pouvoirs. La CEP est d'avis que s'il exige certes une définition précise du rôle de chacun, ce principe ne saurait néanmoins constituer un obstacle à un dialogue, nécessaire et fructueux, entre les pouvoirs*" (p.2). Si le sujet de désaccord n'est plus le principe-même de la séparation des pouvoirs, la méthode pour le surmonter devrait rester la même et un *dialogue fructueux* n'est pas moins nécessaire aujourd'hui que naguère.

Pour en revenir à la question de l'augmentation souhaitée du personnel administratif (à raison de 3,5 postes pour le ministère public et de 6,7 pour le tribunal d'instance à répartir sur les trois sites), la commission administrative a participé à la séance de la commission de gestion et des finances du 19 octobre, lors de laquelle elle a pu développer sa position et répondre aux questions des commissaires. Au moment de transmettre ses pouvoirs à la commission administrative définitive entrée en fonction le 1^{er} janvier 2011, elle ignorait toujours, du moins officiellement, le sort qui avait été réservé à sa proposition.

Le pouvoir judiciaire s'est trouvé en butte à une autre avanie, à propos cette fois de ses greffiers-rédacteurs. Alors qu'il semblait à la commission administrative que le principe d'un engagement au 1^{er} janvier 2011 de tous les collaborateurs prévus et expressément admis par le Grand Conseil était acquis (ce que le chef du département n'avait pas remis en cause durant les entretiens budgétaires), le Conseil d'Etat a imposé, pour trois des postes prévus, un délai

de carence jusqu'au 1^{er} avril, de même, d'ailleurs, que pour les greffiers-rédacteurs de la Cour de droit public du Tribunal cantonal (ex-Tribunal administratif). Toutes les démarches effectuées tant par la commission administrative que par la commission judiciaire pour faire revenir le gouvernement sur sa position se sont soldées par une fin de non-recevoir, le gouvernement ne se montrant disposé à renoncer à ce délai qu'à la condition que la commission administrative renonce de son côté à poursuivre ses démarches devant la commission de gestion et des finances à propos de l'augmentation du personnel administratif, condition que la commission administrative a jugée purement vexatoire, ce d'autant plus qu'il lui semblait avoir fait un pas en direction du gouvernement en renonçant à contester la mesure pour les greffiers-rédacteurs des tribunaux régionaux après avoir obtenu un préavis en ce sens des juges concernés. Cette situation n'est pas sans évoquer la remarque du député Michel Bise, à la séance du Grand Conseil du 26 janvier 2010, qui relevait que "la justice n'est pas un service de l'administration, mais un pouvoir – ce qu'il est utile de rappeler; c'est un pouvoir à qui l'on donne aujourd'hui une certaine autonomie administrative et financière, mais auquel on ne demande pas d'en faire usage la première fois que cela pourrait être important" (PV p.68).

Parallèlement, la commission administrative a organisé, avec l'appui efficace et particulièrement apprécié du service des bâtiments et de la gérance des immeubles de la Caisse de pensions, les travaux de réaménagement des divers sites ainsi que les déménagements des magistrats et des greffes concernés. Ces déménagements se sont déroulés pour l'essentiel pendant la seconde quinzaine du mois de décembre et ont provoqué, comme on s'en doute, une importante charge de travail pour le personnel administratif qui s'en est remarquablement acquitté.

Le dévouement dont a fait preuve le personnel judiciaire était d'autant plus remarquable que la situation de plusieurs collaborateurs restait incertaine. En effet, contrairement à ce que laissait entendre le rapport du 31 août 2009, où l'on pouvait lire que "le traitement et les conditions de travail du personnel demeurent inchangés" (p.84), plusieurs postes à responsabilité étaient appelés à disparaître (soit trois postes de greffiers et trois postes de premiers substituts des tribunaux de district), ce qui menaçait les intéressés de baisses non négligeables de leur traitement. Ce fut pour la commission administrative un exercice particulièrement difficile que de préparer un nouvel organigramme, ce d'autant plus que, là encore, la question des compétences n'était pas réglée de manière parfaitement claire de sorte qu'après avoir laissé à la commission administrative le soin de prendre les dispositions nécessaires, le Conseil d'Etat a finalement estimé, probablement à juste titre, qu'il restait l'autorité de nomination jusqu'à la fin de l'année 2010. A l'heure actuelle, chaque collaborateur est informé de sa nouvelle fonction mais la question des classes de traitement n'est pas encore définitivement résolue. Notons cependant que le service des ressources humaines a fait preuve dans l'ensemble d'une compréhension bien appréciée dans le traitement des cas particuliers même si certaines déceptions ne pourront être évitées.

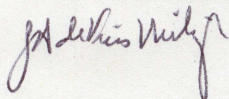
Pour terminer ce survol de manière plus positive, la commission a encore procédé à l'engagement de la première secrétaire générale du pouvoir judiciaire, Mme Sandrine Di Paolo, qui est entrée en fonction le 1^{er} octobre et qui a tout de suite pu faire preuve de ses nombreuses qualités. A ce propos, il est apparu à la commission que les mécanismes de l'autonomie avaient parfaitement fonctionné en ce sens que le service des ressources humaines a fourni un appui fort utile, que la commission a respecté les mêmes règles que n'importe quelle entité étatique et que c'est à elle qu'est en définitive échue la responsabilité de fixer le cahier des charges et de désigner la personne qui lui semblait le mieux à même de le remplir sans que cette compétence lui soit le moins du monde contestée.

En résumé, si les nouvelles autorités judiciaires ont pu être mises en place dans les délais voulus et semblent en mesure de fonctionner dans la mesure des forces de travail qui leur ont

été attribuées, les contours de leur autonomie restent à préciser de manière impérative si l'on ne veut pas se heurter durablement aux problèmes souvent irritants que ce premier exercice a vu surgir.

Au nom de la commission administrative des autorités judiciaires provisoire:

J. de Vries Reilingh



P. Aubert

