



**a) Rapport de la commission d'enquête parlementaire  
instituée par décret du 4 septembre 2002,  
au Grand Conseil**

concernant

**les relations entre le Conseil d'Etat et le Département  
de la justice, de la santé et de la sécurité d'une part  
et les autorités judiciaires de l'autre**

et à l'appui

**d'un projet de décret portant révision  
de la Constitution cantonale et de six projets de lois**

(Du 7 novembre 2003)

**b) Position du Conseil d'Etat**

(Du 10 décembre 2003)

**c) Position du Tribunal cantonal**

(Du 8 décembre 2003)

---

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

**RESUME**

**Généralités**

*Le 21 août 2002, le Conseil d'Etat adressait au procureur général une dénonciation pénale contre le juge Yann Decnaeck pour violation du secret de fonction.*

*Le 30 août 2002, le Tribunal cantonal adressait à son tour au procureur général une dénonciation pénale, contre inconnu, également pour violation du secret de fonction. Cette démarche visait la transmission à un ou des membres du Conseil d'Etat d'informations émanant de la police judiciaire.*

*Uniques dans l'histoire de la République, ces dénonciations réciproques, entre autorités, ont conduit les médias et le parlement à s'en préoccuper. Le 4 septembre 2002, le Grand Conseil votait, par 104 voix sans opposition, un décret instituant une commission d'enquête parlementaire (CEP) de quatre membres. La CEP a bénéficié de l'assistance d'un expert et d'une secrétaire, tous deux juristes, pour mener à bien une tâche qui a nécessité plus d'un an de travail.*

*La commission a procédé à un examen approfondi de la situation, au plan tant institutionnel que relationnel, pour comprendre ce qui a pu conduire à une dégradation aussi profonde des relations entre les personnes et entre les institutions concernées. La commission s'est d'abord voulue "lieu*

d'écoute", afin d'offrir aux divers protagonistes la possibilité d'exprimer leurs sentiments. Elle a ensuite, dans une perspective d'avenir, cherché des solutions qui permettent de dépasser les conflits et d'améliorer les relations entre les institutions comme entre les personnes.

Ce qui est immédiatement apparu ce sont les **difficultés relationnelles** entre les personnes d'une part et entre les divers autorités et services, d'autre part. Les mauvaises interprétations, les certitudes et les susceptibilités de chacun, mais aussi les difficultés de se sentir complémentaires les uns des autres dans des tâches différentes, voire dans des pouvoirs séparés, ont bloqué des situations que le bon sens aurait pu et dû permettre de résoudre.

La CEP constate qu'il n'existe aucune instance permettant de gérer ce type de conflit. C'est ainsi qu'apparaissent certaines **lacunes institutionnelles**. La CEP propose quelques réformes qui devraient permettre de dédramatiser les situations conflictuelles. La commission a 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 (voir à ce sujet, dans la partie II, l'analyse du professeur Pascal Mahon). La CEP propose là aussi quelques réformes qui visent à favoriser un tel dialogue, tout en garantissant la séparation des pouvoirs et l'indépendance de la justice.

### **Organisation du travail de la commission**

La CEP a procédé à plus de 60 auditions et consultations des différents protagonistes concernés par son enquête, qui lui ont notamment permis d'établir la chronologie des événements et des faits présentée dans le chapitre 2 de son rapport. Cette présentation permet de suivre à la trace les divers épisodes de ce qui a constitué la base de son mandat. La CEP a limité son examen de détail aux cinq dernières années. Durant cette période, la mise en place de nouvelles structures de lutte contre la criminalité économique a engendré diverses tensions que la réélection contestée du juge d'instruction économique a cristallisées et révélées au grand jour. Il faut toutefois rappeler que les relations entre la police et les autorités judiciaires – de même que celles entre le Conseil d'Etat et le Tribunal cantonal – avaient déjà connu d'indéniables tensions auparavant.

La CEP a constaté qu'aucun fait grave n'était à souligner, mais que c'est bien plus la superposition des susceptibilités qui a fait grossir, plus que de raison, des tensions qui n'auraient jamais dû prendre une telle ampleur. Si on y ajoute la présence de fortes personnalités, on réunit tous les ingrédients nécessaires à faire exploser le mélange.

### **Le juge d'instruction économique**

C'est dans cette situation que doit être compris et apprécié le fonctionnement du juge d'instruction économique Yann Decnaeck. La CEP a cherché à distinguer les questions relatives à l'aspect structurel des différents organes de l'Etat, celles relatives à la pratique professionnelle du juge et celles liées à sa personnalité.

Concernant ce dernier point, les membres de la CEP ont acquis la conviction que son attitude a joué en sa défaveur, en ce sens qu'elle n'est probablement pas totalement étrangère aux critiques d'ordre professionnel qui lui ont été adressées. Son inexpérience des affaires économiques et le temps passé pour sa formation complémentaire n'auraient probablement pas donné lieu à de telles tensions si sa personnalité n'avait pas été aussi distante, notamment vis-à-vis des membres de la brigade économique. Ce qui est toléré d'une personne chaleureuse, ouverte au dialogue et coopérative, ne l'est plus – ou l'est moins – à l'égard d'une personne ressentie comme hautaine, voire méprisante. Dans une telle situation, chaque faux-pas est interprété comme un mauvais fonctionnement. Ainsi, d'éventuels retards, lacunes ou erreurs sont toujours plus aisément excusés, ou passés sous silence, lorsqu'ils sont le fait d'une personne qui a su s'attirer la sympathie de ses partenaires et de ses collaborateurs ou "subordonnés". Si le nombre de conflits est finalement mince, ces difficultés relationnelles individuelles ont néanmoins fait "monter en neige" des dysfonctionnements certes fort regrettables, mais a priori non irrémédiables.

Avec un peu de pondération, il aurait certainement été possible de remédier à ces tensions, mais lorsque les chefs et la cheffe "en rajoutent", l'affaire met en tension toute la République.

*Sur le plan professionnel, le juge Decnaeck n'est pas encore aussi performant qu'il le faudrait. Cependant, il convient de mettre ces difficultés en relation avec le climat général.*

*Même dans ces circonstances, la CEP n'accepte pas que le juge ait divulgué directement à la presse des documents qui auraient dû être examinés au sein des organes de l'Etat, surtout provenant d'un magistrat appelé à maîtriser des dossiers encore plus difficiles dans le cadre de ses activités professionnelles.*

*C'est dans de telles situations que devraient pouvoir s'instaurer des aides ponctuelles de la part d'une instance appelée à accompagner les magistrats instructeurs, souvent isolés, dans l'exercice de leur activité. Or une telle instance fait aujourd'hui défaut. Cette appréciation nous conduit de plein pied dans le cadre institutionnel.*

## **Les institutions**

*Le Tribunal cantonal pas plus que le Conseil d'Etat ou la cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité n'ont contribué à l'apaisement des tensions, focalisant leurs attitudes sur des replis plutôt que sur des ouvertures. Pas d'aide au juge, pas d'entrée en matière pour examiner le dérapage d'un problème, pas d'enquête pour analyser le fondement d'une rumeur et la démonter si besoin est, pas d'analyse pour tenter d'y voir clair, pas de rencontres entre les instances et entre les personnes. Mais des courriers aigres-doux, annonçant certes l'envie de régler les problèmes, tout en affirmant d'emblée que la responsabilité en incombe à l'autre partie qui se doit dès lors de faire le premier pas.*

*Chaque partie et chaque personne adopte ainsi une attitude basée sur la défense de son point de vue et de ses certitudes. L'addition de monologues ne fait pas encore un dialogue. Personne ne voulant ou ne pouvant mettre en pratique ce qu'il annonce en théorie, ce qui n'aurait dû être qu'une difficulté de travail se transforme en une "véritable crise".*

*Avec ce constat, il convenait pour la CEP de ne pas se contenter de faire la critique, mais surtout de proposer quelques solutions pour qu'à l'avenir de telles situations soient plus facilement évitables, ou au moins maîtrisables.*

## **Recommandations et propositions**

*En ce qui concerne le **juge économique**, la CEP demande au Tribunal cantonal d'éclaircir dans les meilleurs délais et avec objectivité le bilan de son fonctionnement professionnel, aspect fondamental qui n'a pas entièrement pu être élucidé par la commission. Parallèlement, la CEP souhaite que soient rétablies des relations professionnelles empreintes de respect et de tolérance. Abstraction faite d'une éventuelle condamnation dans la procédure pénale encore ouverte et sous réserve du bilan professionnel évoqué ci-devant, la CEP estime qu'il n'est peut-être pas trop tard pour "recoller les pots cassés", même si elle est consciente que ce ne sera pas chose facile – les émotions étant encore vives – et qu'il faudra pour y parvenir un gros effort de la part de toutes les personnes et de tous les services impliqués. En tous les cas, la CEP prie le Tribunal cantonal de veiller, dans la lutte contre la criminalité économique, au retour de la sérénité et de l'efficacité, ce qui ne sera possible que si le Conseil d'Etat et ses services y contribuent eux aussi activement.*

*Au plan des **institutions**, la CEP propose sept réformes législatives. L'objectif de plusieurs d'entre elles consiste à redonner à la magistrature la place qui devrait être la sienne de manière à ce que s'établissent entre les pouvoirs des relations respectueuses et harmonieuses. Il en est ainsi, notamment, de l'instauration d'un Conseil de la magistrature, qui nécessite une modification de la Constitution, et de l'octroi d'une certaine autonomie administrative et financière aux autorités judiciaires.*

*Pour ce qui est des autres mesures, la CEP propose de définir le statut d'analyste financier (ou de spécialiste technique), d'instituer un "doyen" des juges d'instruction et de préciser la portée du secret de fonction de la police judiciaire. Par ailleurs, en tenant compte de l'expérience des deux CEP que le canton a connues et de la nouvelle législation en la matière au plan fédéral, la commission propose de régler sommairement les questions de procédure auxquelles sont confrontées les commissions d'enquête parlementaire.*

## **Conclusions**

*Les membres de la CEP se sont efforcés d'apprécier avec la plus grande objectivité possible les diverses situations portées à leur connaissance. Ils ont cherché, dans toute la mesure de leurs moyens, à dédramatiser des situations qui ne leur paraissent, sur le fond, pas devoir être irrémédiables.*

*En résumé, personne n'a intentionnellement voulu mal faire, bien que ça y ressemble dans la pratique!*

*La CEP invite le Grand Conseil à prendre acte de son rapport et forme le vœu que le souci de reconstruire l'avenir qui l'a guidée dans son activité permette un débat serein sur ses analyses et propositions.*

*La CEP espère que ses travaux et l'esprit dans lequel elle les a conduits favoriseront l'amélioration des relations entre le Conseil d'Etat et le Tribunal cantonal, ainsi que, plus généralement, entre la police et la justice. En effet, si une volonté d'ouverture et de dialogue se met en place au plus haut niveau, elle se reflètera sur l'ensemble des relations entre les institutions, les services et les personnes, pour le plus grand bien de la République et canton de Neuchâtel.*

## **PLAN DU RAPPORT**

*Le rapport de la CEP se compose de quatre parties:*

**La partie I**, la plus importante, ne serait-ce que quantitativement, comprend le rapport proprement dit de la commission.

**La partie II** est constituée par une analyse des principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la justice, ainsi que des débats actuels en matière de haute surveillance sur le pouvoir judiciaire, effectuée à la demande de la CEP par son expert et conçue comme une base pour les débats parlementaires à ce sujet.

**La partie III** rassemble, sous forme de projets rédigés, les propositions concrètes de modifications législatives, voire, dans un cas, constitutionnelle, que la CEP soumet au Grand Conseil, soit en vue de leur traitement direct, soit en vue d'un renvoi à la commission législative.

**La partie IV** comporte quelques annexes aux rapports de la commission.

# **PARTIE I    RAPPORT DE LA COMMISSION**

## **1.            INTRODUCTION**

### **CONSTITUTION ET MANDAT DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRE**

#### **1.1.        Les raisons de l'institution de la commission d'enquête parlementaire**

Le 21 août 2002, le Conseil d'Etat adressait au procureur général une dénonciation pénale contre le juge d'instruction économique, M. Yann Decnaeck, pour violation du secret de fonction, ainsi que contre inconnu, également pour violation du secret de fonction du fait de la remise d'un dossier à la presse, plus particulièrement à M. Rémy Gogniat, journaliste à *L'Express* et à *L'Impartial*.

Quelque temps avant cette décision unique dans l'histoire de la République, des discussions avaient déjà eu lieu à propos de cette affaire. Le juge d'instruction Yann Decnaeck avait, peu avant les élections judiciaires, été convoqué par la sous-commission "élections judiciaires" de la commission législative. Il avait alors remis le dossier évoqué aux membres de cette sous-commission, afin de se défendre des griefs formulés à son égard. Ces griefs émanaient en particulier de la police cantonale et avaient été relayés auprès de la sous-commission par la conseillère d'Etat M<sup>me</sup> Monika Dusong, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité (DJSS). Par la suite, le juge Decnaeck avait été réélu, mais avec un nombre de voix plus faible que celui des autres candidats à réélection (77 voix sur 95 bulletins distribués, les autres magistrats ayant tous obtenu entre 83 et 98 voix à l'exception d'un autre magistrat instructeur qui en a obtenu 78).

Peu après, divers articles paraissaient dans la presse (en particulier dans les quotidiens *L'Express*, *L'Impartial* et *Le Matin*) au sujet de tensions entre le pouvoir judiciaire et l'autorité exécutive. Quant à la sous-commission "élections judiciaires", elle transmettait le dossier établi par le juge Decnaeck au Conseil d'Etat, estimant qu'il relevait de sa compétence.

Le Conseil d'Etat demandait un avis de droit à M<sup>e</sup> Alain Bauer, ancien chef du service juridique de l'Etat et ancien juge cantonal, à propos de la transmission du dossier à la sous-commission et à la presse, ainsi qu'au sujet du transit des informations entre la cheffe du DJSS et l'état-major de la police cantonale.

Pour sa part, la commission de gestion et des finances débattait elle aussi de ces questions et chargeait sa sous-commission "DJSS" de s'informer sur l'affaire et de lui faire rapport. La sous-commission y a consacré trois séances.

Enfin, les députés Michel Bise et Jean Walder posaient diverses questions au gouvernement toujours à propos de cette affaire lors de la session du Grand Conseil de juin 2002.

Dix jours après le dépôt des dénonciations du Conseil d'Etat, le 30 août 2002, le Tribunal cantonal adressait lui aussi au procureur général une dénonciation pénale, contre inconnu, également pour violation du secret de fonction, visant la transmission à un ou des membres du Conseil d'Etat d'informations émanant de la police judiciaire. Par courrier du même jour à l'attention du Grand Conseil<sup>1</sup>, le Tribunal cantonal s'inquiétait "*de dysfonctionnements dans les institutions, en particulier diverses atteintes à la séparation des pouvoirs*". Il déplorait spécialement "*la transmission à un ou des membres du Conseil d'Etat d'informations recueillies dans le cadre des enquêtes de police judiciaire, c'est-à-dire conduites par un magistrat (procureur, juge d'instruction ou président de tribunal)*", pratique qui aurait eu "*pour conséquences à tout le moins inopportunes des appréciations de la cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité auprès de jurés et de juges à propos d'affaires pénales*".

---

<sup>1</sup> Lettre du Tribunal cantonal au Grand Conseil, du 30 août 2002; voir annexe 1 (partie IV du présent rapport).

Le Tribunal cantonal soulignait par ailleurs être *"intervenu auprès de M<sup>me</sup> Monika Dusong, puis auprès du Conseil d'Etat au sujet du comportement pour le moins déplacé de certains membres de la police cantonale à l'égard de magistrats judiciaires qu'ils ont accusés à la légère d'étouffer des affaires", "atteintes infondées à la réputation de juges" qui "faisaient suite à d'autres critiques de la part de certains policiers mettant en cause la probité de magistrats"*. Il constatait que ses propres interventions auprès de l'exécutif avaient eu pour *"conséquences inattendues" la rupture des "contacts réguliers entre le Tribunal cantonal et la tête du DJSS instaurés depuis des lustres"* ainsi que *"divers griefs, au demeurant plutôt flous"*, émis par la police et la cheffe du DJSS à l'encontre du *"juge d'instruction économique, qui avait fait certaines révélations à son autorité de surveillance"*. Le Tribunal cantonal relevait en outre que, *"corrélativement, les événements connus qui ont précédé et suivi les dernières réélections judiciaires montrent que des pressions extérieures s'exercent sur divers plans pour écarter un magistrat"* et que *"la cheffe du DJSS a d'ailleurs fait part de ses intentions à cet égard"*.

Selon le Tribunal cantonal, une *"telle situation met en péril l'indépendance de la justice"* et *"pose la question de l'opportunité de la cohabitation entre la justice et la police dans le même département"*.

Aussi, jugeant *"la situation suffisamment grave"*, le Tribunal cantonal en appelait-il *"au Grand Conseil aux fins de restaurer le bon fonctionnement des institutions"*.

C'est ainsi que, dans sa séance des 3 et 4 septembre 2002, après délibération, le Grand Conseil instituait par décret, sur proposition de son bureau, une commission d'enquête parlementaire *"chargée d'examiner les relations entre le Conseil d'Etat et le Département de la justice, de la santé et de la sécurité d'une part et les autorités judiciaires de l'autre"* (ci-après: la commission, la commission d'enquête ou la CEP).

## **1.2. Mandat, composition et organisation de la commission**

Aux termes de l'article premier du décret, la commission d'enquête, composée de quatre membres issus chacun d'un des groupes représentés au Grand Conseil, devait *"examiner les relations entre le Conseil d'Etat et le Département de la justice, de la santé et de la sécurité d'une part et les autorités judiciaires de l'autre, notamment sur la base des déclarations du Conseil d'Etat lors de la session du Grand Conseil du 19 juin 2002 et de la lettre du Tribunal cantonal au Grand Conseil du 30 août 2002"*.

Conformément à l'article 2 du décret, les quatre groupes parlementaires ont désigné leur représentant au sein de la commission, à savoir:

M. Damien Cottier	président de la commission	représentant du groupe radical
M. Rolf Graber	vice-président	représentant du groupe libéral-PPN
M. Claude Borel	rapporteur	représentant du groupe socialiste
M. Alain Bringolf	membre	représentant du groupe PopEcoSol

Le décret instituant la commission l'autorisait par ailleurs, à son article 3, *"à confier à des tiers tout mandat utile à ses travaux"*. Après discussion, la CEP a estimé utile de s'adjoindre les compétences d'une personnalité extérieure dont les connaissances en matière juridique et institutionnelle lui seraient à n'en pas douter fort précieuses. Elle s'est à cet égard inspiré du fonctionnement de la précédente CEP neuchâteloise qui avait collaboré avec M. Joseph Voyame. La commission a ainsi, le 3 octobre 2002, mandaté M. Pascal Mahon, professeur à l'Université de Neuchâtel, en tant qu'expert externe, chargé de l'assister dans ses travaux. Elle tient à remercier le professeur Mahon d'avoir bien voulu collaborer avec elle alors même qu'il était déjà fort occupé par d'importants travaux scientifiques et par ses obligations académiques. Ses conseils se sont toujours avérés très judicieux.

La commission s'est d'autre part dotée d'un secrétariat indépendant, qu'elle a confié à M<sup>me</sup> Pauline Lièvre, licenciée en droit, avocate, assistante à l'Université de Neuchâtel. Elle a en effet estimé, s'inspirant toujours de la précédente CEP, que l'établissement d'un secrétariat indépendant du service du Grand Conseil serait mieux à même de garantir toute l'indépendance et la confidentialité voulue. Pauline Lièvre a notamment rédigé les procès-verbaux des auditions, les procès-verbaux de séance et une volumineuse correspondance. Elle assurait en outre l'intendance de la CEP. Pauline Lièvre a fonctionné à environ 50% pour la CEP à côté de son poste à 50% à l'Université. La CEP tient à la remercier de son travail et de son efficacité.

La rédaction des procès-verbaux d'audition représentant un volume de travail considérable, la CEP a, au cours de ses travaux, jugé nécessaire de s'adjoindre les services d'une seconde secrétaire. Cette tâche d'appui a été confiée à M<sup>me</sup> Claude Perrenoud, secrétaire de commission au service du Grand Conseil, qui a été temporairement détachée dudit service à cet effet, travaillant à domicile. La CEP tient à remercier le service du Grand Conseil de son précieux concours et Claude Perrenoud de sa grande disponibilité.

### **1.3.           Activité et méthode de travail de la commission**

#### **1.3.1.       Séances et mode de travail**

##### *Séances*

La commission a tenu 42 séances. Elles se sont, en règle générale, déroulées sur une demi-journée (4h) ou une journée entière, voire même, à quelques reprises, sur deux journées. Au total, le temps passé en séance représente l'équivalent de 67 demi-journées.

##### *Sources d'information*

La CEP a collecté de nombreuses informations sous forme de documents écrits que lui ont spontanément remis les personnes qu'elle a auditionnées, ou qu'elle a elle-même requis de diverses autorités et personnes, documents qui représentent au total un volume de l'ordre de trois à quatre mille pages. A noter que la commission a également reçu divers documents et "dénoncations de dysfonctionnements" de tierces personnes, totalement étrangères aux événements qui avaient conduit à son institution. Dans la plupart des cas, elle a considéré que ces documents ne relevaient pas de son mandat et elle a renvoyé les personnes en question à agir auprès des autorités compétentes, auxquelles elle a toutefois transmis copie des documents considérés.

La commission a en outre recueilli diverses informations, sur lesquelles elle a pu fonder ses appréciations des événements et son opinion, au travers des auditions auxquelles elle a procédé. Elle a par ailleurs requis de certaines personnes des renseignements par voie écrite sur des points précis de son mandat (voir ci-après, ch. 1.3.2).

Les membres de la commission ont également pu s'informer à la lecture de certaines relations des événements publiées par la presse.

##### *Visite*

En date du 11 avril 2003, la CEP a visité, à la Chaux-de-Fonds, les locaux de la police cantonale, y compris ceux de la brigade financière, ainsi que ceux des juges d'instruction des Montagnes et de leur greffe (bureaux et salles d'audience), afin de mieux se rendre compte des conditions de travail et de la situation de lieux souvent évoquées par les personnes auditionnées.

##### *Politique d'information de la CEP*

La CEP a, dès sa première séance en octobre 2002, discuté de sa politique d'information. Elle a alors décidé qu'elle communiquerait toute information qu'il lui serait possible de transmettre sans que cela nuise à ses travaux par le biais de lettres d'information adressées aux députés ou de rapports oraux à l'intention du Grand Conseil. Des copies de ces informations ont été systématiquement transmises au Conseil d'Etat, au Tribunal cantonal et à la presse. Elles ont également été publiées sur le site Internet de l'Etat, [www.ne.ch](http://www.ne.ch). La CEP a annoncé qu'aucune autre information que celles données par ce biais ne serait délivrée. A la grande satisfaction de la commission, les milieux intéressés par ses travaux, en particulier les députés et la presse, ont parfaitement respecté cette décision.

##### *Coûts du travail de la commission*

Dans l'ensemble, on peut estimer les coûts de la CEP à environ 125.000 francs.

Ces coûts se répartissent entre les jetons de présences et les frais de déplacement des membres de la commission, la rémunération du professeur Mahon, de Pauline Lièvre et de Claude Perrenoud, les frais de copies, d'expédition et de petit matériel de bureau, les locations de salle et les repas que la CEP a pris lors de ses séances (pour des raisons de discrétion, la CEP n'a siégé qu'à une reprise au Château), ainsi que quelques frais divers.

Relevons qu'avant de confier un mandat, la CEP s'est informée sur les conditions et tarifs usuels pour ce type de collaborations, notamment sur la base de mandats attribués récemment par l'Etat et sur la base des activités de la CEP précédente.

Il est à relever que le professeur Pascal Mahon a renoncé à toucher une rémunération particulière pour les travaux fournis en dehors des séances de la CEP et pour la préparation de celles-ci. Il a été, pour ses travaux de recherche (cf. analyse en partie II) et de rédaction et sa participation aux séances, rétribué selon le tarif des indemnités des membres du Grand Conseil (avec double indemnité due aux rapporteurs, soit 200 francs par demi-journée).

Quant à Pauline Lièvre, son contrat a été conçu sur la base des tarifs pratiqués par la CEP de 1996-1997 avec sa secrétaire de l'époque, qui était avocate-stagiaire.

### *Remise du rapport*

La commission a transmis un exemplaire du présent rapport au président du Grand Conseil en date du 18 novembre 2003. Le même jour, elle en a également remis un exemplaire au Conseil d'Etat et au Tribunal cantonal. Il faut en effet noter que l'article 75 de la loi d'organisation du Grand Conseil prévoit que le Conseil d'Etat peut donner son avis écrit sur les projets de lois ou de décrets transmis au plénum par une commission. La CEP a souhaité élargir ce droit en permettant au Conseil d'Etat et au Tribunal cantonal d'exprimer leur point de vue sur l'ensemble de ses considérations et propositions. Les prises de position de ces deux autorités sont jointes au présent rapport, sans que celui-ci, qui avait déjà été adopté dans sa version définitive au préalable, ait été en quoi que ce soit modifié (le Conseil d'Etat et le Tribunal cantonal avaient cependant déjà eu l'occasion de s'exprimer à deux reprises, tout d'abord sur le projet de rapport de la CEP, puis sur ses conclusions et propositions; voir ci-après, ch. 1.4.3 *in fine*).

### **1.3.2. Auditions et demandes de renseignements**

Comme indiqué, l'une des principales sources d'information de la commission a été celle des auditions qu'elle a effectuées.

La commission a reçu pour audition ou échange de vues 33 personnes, dont trois membres du Conseil d'Etat, dix magistrats de l'ordre judiciaire dont trois juges cantonaux, deux représentants de la commission législative du Grand Conseil, les trois membres de la sous-commission "DJSS" de la commission de gestion et des finances, neuf représentants de la police cantonale et six employés de l'administration cantonale et des greffes des juges d'instruction (voir partie IV, annexe N° 3). Quelques-unes de ces personnes, M. Thierry Béguin, M<sup>me</sup> Monika Dusong, M. François Delachaux, M. Christian Geiser, M. Jacques-André Guy, M. Yann Decnaeck, M. Laurent Krügel, M. André Duvillard et M. Olivier Guéniat, ont été entendues à deux, voire trois reprises.

A noter qu'aucune des personnes que la commission a convoquées n'a refusé son audition. Une des personnes auditionnées avait elle-même spontanément demandé à être entendue.

En règle générale, les auditions ont duré entre une et trois heures. Elles se sont déroulées, à une exception près, hors de la présence d'un avocat.

Au début de chaque audition, le président de la commission a informé la personne entendue qu'elle était déliée du secret de fonction et que, conformément au décret instituant la commission d'enquête parlementaire, ce qui serait dit devant elle était confidentiel, sous réserve évidemment du rapport qui serait remis au Grand Conseil ainsi que d'un éventuel droit de consulter le dossier que la commission pourrait devoir accorder à certaines personnes qui s'avéreraient particulièrement concernées par ce rapport (voir ci-après, ch. 1.4.3).

Le président a également précisé que les extraits ou les références expresses à des déclarations faites à la commission qui figureraient dans le rapport final de cette dernière seraient en tous les cas préalablement soumis pour vérification à la personne citée. Au terme de ce préambule, le président mettait enfin en exergue le fait que la CEP n'était chargée d'enquêter ni contre des personnes, ni contre des institutions, mais simplement d'établir des faits et que si elle découvrait



des éléments susceptibles de déboucher sur une enquête pénale ou administrative, il appartiendrait alors au Grand Conseil d'en informer les autorités compétentes.

Les auditions ont toutes été enregistrées afin de faciliter le travail des procès-verbalistes. Un procès-verbal de synthèse a ensuite été établi. Celui-ci ne reflétait pas le déroulement chronologique de l'audition, mais celui des événements et incidents relatés, et il opérait une présentation dans la mesure du possible thématique des différentes appréciations de la personne entendue. Certaines auditions ont par ailleurs également fait l'objet d'un procès-verbal intégral, "au mot à mot", qui a été utilisé pour la rédaction du procès-verbal de synthèse. L'instrument de travail de la commission a cependant toujours été le procès-verbal de synthèse, signé par la personne auditionnée. La soumission des procès-verbaux aux personnes entendues a été effectuée en deux temps. Une première version du procès-verbal de synthèse était adressée à la personne concernée, qui avait alors l'occasion de formuler certaines suggestions de modification à la commission. Si ces modifications étaient adoptées, elles étaient intégrées au procès-verbal de synthèse. Une fois signée par le président de la commission et par la personne entendue, cette version du document revêtait un caractère définitif. Il sied de relever ici que la commission a estimé primordial que la personne entendue puisse se reconnaître dans la transcription de ses propos. Aussi, comme aucune des propositions de modification, parfois conséquentes, qui lui avaient été soumises n'altérait la substance des informations recueillies lors de l'audition, toutes les suggestions de modification ont pu être acceptées. La commission n'a dès lors pas été confrontée à un refus de ratification du procès-verbal de synthèse.

Il faut relever que si la rédaction de procès-verbaux relativement détaillés des auditions<sup>2</sup> a été d'une grande utilité pour les réflexions de la commission et pour l'établissement du présent rapport, leur élaboration et leur vérification ont représenté un travail considérable et ont posé de nombreux problèmes pratiques. Ce choix de base n'a évidemment pas contribué à accélérer les travaux de la commission.

La CEP a par ailleurs décidé de détruire les bandes magnétiques contenant les enregistrements des auditions à l'issue de son activité, soit après le traitement de son rapport par le Grand Conseil. Au demeurant, elle a décidé de déposer l'entier de sa documentation (procès-verbaux d'audition et documents remis y compris) aux archives du Grand Conseil selon les dispositions habituelles.

En complément des informations recueillies lors des auditions, la commission a, comme indiqué, requis directement certains renseignements précis par la voie écrite auprès de quelques personnes ou institutions. Trente personnes ou institutions ont ainsi été sollicitées (voir partie IV, annexe N° 3). A l'exception de deux jurés et d'un ancien membre de la brigade financière, toutes ces personnes ont répondu et fourni les informations demandées.

On relèvera donc que ce ne sont pas moins de 60 personnes ou institutions qui auront eu l'occasion de communiquer à la CEP des informations et des avis à propos des questions qui relevaient de son mandat et ce par le biais d'auditions, d'échanges de vues ou de correspondance.

La CEP tient à remercier l'ensemble des personnes et autorités à qui elle s'est adressée. Ses requêtes et convocations ont été traitées avec diligence et conscience, et chacun a fait preuve, à son égard, de disponibilité.

### **1.3.3. *Autres moyens d'information et de preuve***

A côté des auditions et des demandes de renseignements adressées à certaines personnes ou institutions plus ou moins concernées par les événements et incidents objets de son mandat, la commission d'enquête a tenu des échanges de vue avec d'autres personnes ou institutions tierces, notamment afin de préciser, en accord avec celles-ci, les limites de son mandat.

C'est ainsi que la commission a rencontré deux représentants de la sous-commission judiciaire de la commission législative du Grand Conseil, afin de discuter notamment les propositions de cette dernière relatives à la mise en place des structures appelées à concrétiser la nouvelle "haute surveillance" du Grand Conseil sur la gestion du Tribunal cantonal (voir, à ce sujet, ci-après, ch. 1.4.4.1 et 2.2.1).

---

<sup>2</sup> Chacun de ces documents représente environ entre 10 et 40 pages A4 dactylographiées.

La CEP a aussi reçu les trois membres de la sous-commission DJSS de la commission de gestion et des finances, laquelle avait consacré trois séances aux problèmes qui ont par la suite été à la base du mandat de la CEP (voir ci-après, ch. 3.5.4).

La commission a d'autre part rencontré en une occasion M. Jean-François Egli, ancien juge fédéral, désigné en tant que procureur général suppléant extraordinaire dans le cadre de la poursuite des deux dénonciations pénales du Conseil d'Etat et du Tribunal cantonal évoquées au début du présent rapport. Cet entretien a eu lieu après que le procureur général suppléant extraordinaire eut clos ses enquêtes et rendu ses ordonnances (voir aussi ci-après, ch. 1.4.4.2).

## **1.4. Questions de procédure rencontrées par la commission**

### **1.4.1. Remarques liminaires: absence de bases légales claires**

La commission s'est rapidement trouvée confrontée, dès le début de ses travaux, à diverses questions délicates de procédure. Ces questions sont brièvement évoquées ci-après. Certaines seront reprises et développées dans la mesure où la commission a tiré de ses expériences des conclusions sous forme de recommandations ou de propositions (voir ci-après, proposition sous ch. 5.3.7).

D'une manière générale, il faut relever que ces questions délicates se posent, pour la plupart d'entre elles, du fait de l'absence de toute base légale claire, en droit neuchâtelois, en ce qui concerne le travail et la manière de procéder des commissions d'enquête parlementaire.

La nouvelle Constitution, du 24 septembre 2000, se borne, à son article 63, alinéa 3, à mentionner l'existence de commissions du Grand Conseil. Pour sa part, la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 22 mars 1993, se limite également à prévoir quatre commissions permanentes: la commission des pétitions et des grâces, la commission législative, la commission de gestion et des finances et la commission des affaires extérieures, tout en précisant, en son article 22, alinéa 1, que "*le Grand Conseil peut décider de cas en cas la constitution d'une commission chargée d'examiner un rapport ou une proposition*".

Si cette absence de dispositions de rang légal peut s'expliquer par le fait que l'institution de commissions d'enquête est un phénomène rare et récent dans le canton, la première n'ayant été mise sur pied qu'en 1996-1997, la commission est d'avis que cette lacune devrait être comblée si l'institution de telles commissions devait devenir sinon pratique courante, du moins un phénomène plus fréquent (voir proposition sous ch. 5.3.7).

Une telle évolution peut du reste être constatée au niveau fédéral. Après la première commission d'enquête avant la lettre instituée à propos de l'affaire dite "des Mirages", dans les années 1960, la loi fédérale sur les rapports entre les conseils s'est enrichie de quelques dispositions réglant ce type de commissions. Ces dispositions se sont sensiblement étoffées au cours des années 1990, à la suite de l'institution de plusieurs commissions d'enquête. Enfin, tout récemment, le législateur fédéral vient d'adopter une réglementation relativement détaillée dans le cadre de la nouvelle loi sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl), du 13 décembre 2002<sup>3</sup>, laquelle consacre neuf articles à l'institution des commissions d'enquête parlementaire. Ces dispositions ont en particulier pour objet de régler clairement le droit à l'information de ces commissions et l'obligation correspondante des personnes interrogées de fournir des informations ainsi que leur droit de refuser de répondre (art. 166). Elles déterminent en outre les droits et les garanties de procédure offerts aux personnes dont les intérêts sont directement concernés (droit d'être informées, droit d'accès au dossier, droit de se faire assister d'un avocat, art. 168).

En l'occurrence, ce sont précisément ces problèmes qui – en l'absence de toute disposition cantonale à ce sujet – ont assez longuement occupé la commission.

Ces questions, la commission a cherché à y répondre et, là où cela s'avérait nécessaire, les a tranchées en se fondant par analogie à la fois sur la pratique de la précédente commission d'enquête cantonale, celle de 1996-1997, et sur les dispositions fédérales qui viennent d'être évoquées.

---

<sup>3</sup> FF 2002 7577.

#### **1.4.2. Levée du secret de fonction et remise de documents officiels**

La première des questions de procédure à laquelle la commission a été confrontée est celle de la levée du secret de fonction.

Aux termes de l'article 4 du décret instituant la CEP, "*tout-e magistrat-e, magistrat-e de l'ordre judiciaire, fonctionnaire cantonal-e ou député-e est tenu-e de fournir les renseignements demandés par la commission ainsi que de répondre à ses convocations et, dans ce cadre, est délié-e du secret de fonction*".

Or, certains magistrats de l'instruction que la commission avait convoqués ont soulevé l'objection, *a priori* non dépourvue de pertinence, qu'un *décret*, fût-il un décret instituant une commission d'enquête, ne pouvait déroger à la *loi*, en l'occurrence à la loi d'organisation judiciaire, du 27 juin 1979, dont l'article 31a attribuait au seul Tribunal cantonal la compétence de délier de leur secret de fonction les magistrats de l'ordre judiciaire.

Sans entrer dans un débat juridique sur la pertinence de l'objection, la commission a alors, afin d'éviter une perte de temps inutile, prié le Tribunal cantonal de lever le secret de fonction pour tous les magistrats de l'ordre judiciaire que la commission pourrait souhaiter interroger, requête à laquelle le Tribunal cantonal a immédiatement donné suite. La CEP tient à le remercier de sa collaboration.

Même si elle n'a pas eu de conséquence directe en l'occurrence, cette question illustre les difficultés qui peuvent résulter de l'absence de base *légal*e claire concernant les commissions d'enquête et leurs pouvoirs.

#### **1.4.3. Confidentialité des auditions et garanties de procédure offertes aux personnes particulièrement concernées**

Sensiblement plus délicate s'est avérée la question de la confidentialité des auditions effectuées par la commission en relation avec les droits des personnes particulièrement concernées par l'enquête.

Comme indiqué, le droit cantonal ordinaire est muet en ce qui concerne les droits des personnes qui pourraient être mises en cause par les travaux d'une commission d'enquête et, surtout, par le rapport de cette dernière.

Le décret instituant la commission ne se prononce pas non plus explicitement sur la question. Il se borne, on l'a vu, à délier du secret de fonction les magistrat-e-s, les magistrat-e-s de l'ordre judiciaire, les fonctionnaires cantonaux et les député-e-s (art. 4), à conférer à la commission un "*accès à tout document en possession du Conseil d'Etat, de l'administration cantonale ou des autorités judiciaires qui est susceptible de l'intéresser dans ses investigations*" (art. 5) et à garantir la confidentialité des travaux de la commission (art. 6).

En l'absence de dispositions cantonales spécifiques, il faut donc se reporter aux dispositions générales relatives aux garanties minimales de procédure prévues par le droit international et par le droit fédéral, en particulier par la Constitution fédérale. Au niveau international, le respect du droit d'être entendu se rattache à la garantie générale du droit à un procès équitable de l'article 6 paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 14 paragraphe 1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Pour sa part, la Constitution fédérale du 18 avril 1999 garantit explicitement, à son article 29, le droit des parties à toute procédure d'être entendues. Les textes internationaux susmentionnés n'accordant pas une protection plus étendue que celle octroyée par cette disposition, seule cette dernière sera examinée ci-après.

La portée conférée au droit d'être entendu par l'article 29 de la Constitution fédérale et par la jurisprudence du Tribunal fédéral est relativement large. En effet, le droit d'être entendu comprend non seulement le droit de s'expliquer, mais également le droit de consulter le dossier, de faire administrer des preuves, de participer à l'administration des preuves, d'obtenir une décision motivée, ainsi que le droit de se faire représenter ou assister.

La question est dès lors celle de savoir si les garanties de procédure qui résultent de cette disposition sont applicables à la procédure d'une commission d'enquête parlementaire. La disposition a un champ d'application large en ce sens que les garanties qu'elle prévoit valent en principe pour toutes les procédures d'application du droit (procédures civiles, pénales, administratives ou encore la poursuite pour dettes et la faillite), quelle que soit l'autorité qui statue, qu'elle soit administrative ou judiciaire, cantonale ou fédérale, à l'exception toutefois des

procédures législatives. Cela signifie, en d'autres termes, que le droit d'être entendu n'existe en principe que dans le cadre des procédures qui conduisent à l'adoption de décisions individuelles et concrètes. En sont titulaires, comme l'indique clairement le texte de l'article 29, alinéa 2, les personnes qui sont *parties* à cette procédure et qui sont touchées dans leurs intérêts personnels par la décision future.

Or, s'il est vrai que la procédure devant une commission d'enquête parlementaire n'est ni une procédure judiciaire, ni une procédure administrative, dans le sens qu'elle n'aboutit pas à une décision, il n'en demeure pas moins que le rapport d'une telle commission est susceptible d'affecter de façon très sensible la situation personnelle et les intérêts de certaines personnes déterminées, comme l'a du reste reconnu la précédente commission d'enquête parlementaire cantonale:

*"[...] les personnes contre lesquelles une enquête parlementaire est dirigée peuvent être gravement touchées dans leur situation personnelle et leurs intérêts. Il peut en être ainsi [...] même si l'enquête n'est pas dirigée formellement contre une ou plusieurs personnes déterminées, mais tend simplement à établir certains faits. En effet, une telle enquête et les constatations qui en découlent peuvent autant, si ce n'est plus, qu'une procédure pénale ou disciplinaire, atteindre les intérêts personnels ou matériels de certaines personnes"<sup>4</sup>.*

Aussi l'actuelle CEP estime-t-elle qu'il se justifie d'appliquer, au moins par analogie, les garanties minimales de procédure aux travaux d'une commission d'enquête parlementaire. C'est, du reste, l'avis qui semble émerger de la doctrine<sup>5</sup>. C'est également ce qui résulte de la pratique, prévue, elle, par la loi, des commissions d'enquête parlementaire fédérales.

En effet, la commission d'enquête parlementaire fédérale de 1989 avait, conformément à la loi sur les rapports entre les conseils alors en vigueur, octroyé un statut privilégié à certaines personnes:

*"En vertu de l'article 63, alinéa 3, LREC<sup>6</sup>], la CEP a donné, à toutes les personnes auxquelles elle adresse des reproches dans son rapport, l'occasion de s'exprimer devant elle, une fois les recherches terminées et avant que le rapport soit présenté aux conseils. Elle leur a accordé en outre le droit de consulter les dossiers et les procès-verbaux d'audition sur la base desquels la commission a établi ses griefs"<sup>7</sup>.*

L'article 168 de la nouvelle loi fédérale sur le Parlement, précitée, reprend les garanties de procédure qui étaient auparavant octroyées par l'ancien article 63 de la loi sur les rapports entre les conseils. Sur le plan fédéral, le statut des personnes particulièrement concernées par une enquête parlementaire et les droits qui y sont inhérents sont donc clairement établis.

Même s'il n'existe pas de disposition équivalente en droit cantonal neuchâtelois, la commission a donc respecté les garanties minimales de procédure qui résultent de l'article 29 de la Constitution fédérale.

Il faut préciser cependant que ces garanties de procédure, en particulier le droit d'accès au dossier accordé aux personnes particulièrement concernées, ne vont pas sans soulever des problèmes délicats, notamment au regard de la confidentialité assurée aux personnes qu'une commission d'enquête est appelée à auditionner. En l'occurrence, la CEP a ainsi été amenée à devoir préciser aux personnes qu'elle avait entendues que la garantie de confidentialité prévue par le décret du Grand Conseil ne valait que sous réserve de la publication de certains extraits de leur audition dans le rapport final, mais aussi sous réserve d'un éventuel droit d'accès au dossier que la commission pourrait être tenue d'accorder à l'une ou l'autre personne à laquelle elle conférerait la qualité de personne particulièrement concernée.

Il reste à préciser que ces garanties de procédure ne revêtent pas un caractère absolu, mais qu'elles sont assorties d'exceptions. Au nom de l'urgence ou de la prise en compte d'intérêts supérieurs, certains aspects du droit d'être entendu peuvent en effet être limités, voire supprimés. Le principe de la proportionnalité doit bien sûr être respecté et si des intérêts de tiers ou des intérêts publics prépondérants s'opposent, par exemple, à la participation à l'administration de

<sup>4</sup> Rapport de la précédente CEP, du 29 janvier 1997, Bulletin officiel des délibérations du Grand Conseil (BGC), Vol. 162, p. 2267, 2273.

<sup>5</sup> PETER ZIMMERMANN, *Rechte und Rechtsschutz im Verfahren parlamentarischer Untersuchungskommissionen des Bundes*, Bâle/Francfort-sur-le-Main, 1992, p. 25 et ss, spécialement 27 et 28.

<sup>6</sup> Réd.: loi sur les rapports entre les conseils.

<sup>7</sup> FF 1990 I 623.

certaines preuves ou à la consultation de certaines pièces du dossier, il conviendra d'examiner s'il est réellement nécessaire d'écarter de tels droits ou s'il ne convient pas d'en reporter l'exercice<sup>8</sup>. En outre, comme le relève la doctrine, l'autorité ne saurait se fonder sur les informations obtenues à l'insu d'une partie qu'après lui avoir communiqué l'essentiel de leur contenu et accordé la possibilité de s'exprimer à son sujet<sup>9</sup>.

En l'occurrence, la CEP a octroyé à Yann Decnaeck, juge d'instruction économique, le statut de personne particulièrement concernée. Elle lui a donc remis pour consultation, du 25 juillet au 3 septembre 2003, l'essentiel de son projet de rapport<sup>10</sup>. A sa demande, elle lui a en outre accordé l'accès au dossier, c'est-à-dire à l'ensemble des pièces (courriers, procès-verbaux d'auditions et autres documents) sur lesquelles la commission avait fondé les faits et appréciations le concernant figurant dans ce projet de rapport. Yann Decnaeck et son mandataire, M<sup>e</sup> Jean Studer, ont pris position sur le projet de rapport en date du 3 septembre 2003. Ils ont présenté diverses propositions de modifications concrètes du projet et sollicité une expertise sur la question, controversée, des compétences professionnelles du juge d'instruction économique. Sur cette base, la CEP a d'une part spontanément apporté certaines modifications à son projet de rapport, en reprenant la plupart des propositions. D'autre part, elle a reçu le juge et son mandataire, en date du 17 septembre 2003, afin de s'entretenir avec eux des autres propositions de modifications et de la demande d'expertise. Après les avoir entendus, elle a par ailleurs apporté d'autres modifications à son projet de rapport. En date du 6 octobre 2003, la CEP leur a remis son projet de rapport afin de leur permettre de prendre connaissance des modifications apportées et du contenu des conclusions, propositions et recommandations (chapitre 5). Yann Decnaeck a pris position par l'intermédiaire de son mandataire le 24 octobre 2003.

Dans le même temps, et à bien plaisir, la CEP a également soumis son projet de rapport<sup>11</sup> pour consultation préalable au Conseil d'Etat et à la commission administrative du Tribunal cantonal. Elle a en effet souhaité permettre à ces deux autorités directement intéressées de s'exprimer, avant l'adoption du rapport final de la commission, sur les versions des faits retenues par la CEP. Le Conseil d'Etat s'est exprimé par courrier du 20 août, la commission administrative du Tribunal cantonal par courrier du 22 août 2003. Tous deux ont suggéré diverses rectifications ou précisions. D'une manière générale, la CEP a repris l'essentiel de ces suggestions.

Le 7 octobre 2003, la CEP a remis à ces deux autorités l'intégralité de son projet de rapport afin qu'elles puissent prendre connaissance des modifications apportées à la première version et donner leur avis au sujet des conclusions et recommandations de la CEP ainsi que des sept projets de lois et de décret. Le Tribunal cantonal et le Conseil d'Etat ont répondu en date des 28 et 29 octobre 2003.

Il faut rappeler au surplus que ces deux autorités auront eu, dans une troisième phase, la faculté d'émettre leur avis sur les appréciations et les propositions que la CEP a formulées dans le présent rapport (voir ci-devant, ch. 1.3.1 *in fine*).

#### **1.4.4. Les limites du mandat de la commission et les autres procédures en cours**

Pour terminer cet aperçu de l'activité de la CEP et des problèmes d'organisation et de procédure qu'elle a rencontrés, il convient encore de préciser les limites de son mandat, en particulier en relation avec d'autres procédures en cours, les travaux de la commission législative du Grand Conseil chargée de concrétiser les nouvelles dispositions constitutionnelles relatives à la haute surveillance sur la gestion du Tribunal cantonal, d'un côté, et le mandat confié au suppléant extraordinaire du procureur général, M. Jean-François Egli, de l'autre.

<sup>8</sup> Voir notamment ANDREAS AUER – GIORGIO MALINVERNI – MICHEL HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, Les droits fondamentaux, Berne, 2000, p. 619.

<sup>9</sup> ANDRÉ GRISSEL, Traité de droit administratif, vol. I, Neuchâtel, 1974, p. 383 et 384.

<sup>10</sup> A l'exception du chapitre 5 de la partie I, alors en cours de rédaction, comprenant les conclusions générales ainsi que les recommandations et propositions, et des parties III et IV.

<sup>11</sup> Avec la même réserve du chapitre 5.

#### **1.4.4.1. Les travaux de la commission législative**

Comme indiqué, parallèlement à l'activité de la CEP, une autre commission du Grand Conseil, la commission législative, a entrepris les travaux de concrétisation des dispositions de la nouvelle Constitution cantonale relatives à la haute surveillance du parlement sur la gestion du Tribunal cantonal. Or ces travaux recourent à différents égards le mandat de la commission d'enquête dans la mesure où les questions soumises à l'examen de celle-ci ont trait en bonne partie aux principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la justice, eux-mêmes étroitement liés à la question de la haute surveillance qui s'exerce sur l'ordre judiciaire. Comme on le verra encore (ci-après, ch. 2.2.1), la CEP a ainsi cherché à travailler, pour ces aspects, en étroite collaboration avec la commission législative, dont les travaux lui ont du reste été communiqués. La CEP a ainsi pu bénéficier des réflexions déjà fort avancées de la commission législative, qu'elle tient tout particulièrement à remercier de son ouverture et de sa précieuse coopération.

#### **1.4.4.2. Les enquêtes du procureur général suppléant extraordinaire**

Deux autres procédures se sont déroulées parallèlement aux travaux de la CEP, celles menées par le procureur général suppléant extraordinaire, chargé des enquêtes préalables concernant la dénonciation pénale du Conseil d'Etat et la dénonciation pénale du Tribunal cantonal. Comme on l'a vu, ces enquêtes ont été confiées à M. Jean-François Egli, ancien juge fédéral.

La première de ces dénonciations avait été déposée d'une part à l'encontre du juge d'instruction en matière économique, M. Yann Decnaeck, pour violation du secret de fonction du fait de la remise à la sous-commission judiciaire de la commission législative d'un dossier qu'il avait lui-même constitué et qui contenait des photocopies de pièces provenant de dossiers étatiques, et d'autre part contre inconnu, pour violation du secret de fonction du fait de la remise de ce même dossier à la presse.

Par ordonnance du 2 juin 2003, Jean-François Egli, en tant que représentant du Ministère public, ordonnait le classement de la dénonciation relativement à la transmission du dossier à la sous-commission judiciaire parce que les faits dénoncés ne constituaient pas une violation du secret de fonction ou que, à tout le moins, l'intéressé avait eu des raisons suffisantes de se croire en droit d'agir. Dans la même ordonnance, le Ministère public estimait en revanche que l'intéressé n'avait pas respecté le secret de fonction en remettant – ce qu'il avait admis –, après sa réélection, un exemplaire de ce dossier à un journaliste; le Ministère public a en conséquence décerné une ordonnance pénale prévoyant une amende.

Yann Decnaeck a fait usage de son droit de faire opposition à cette ordonnance et de faire juger la cause par un tribunal.

Dans la seconde des dénonciations pénales, le Tribunal cantonal dénonçait une éventuelle violation du secret de fonction dans le fait que des officiers de la police cantonale pourraient avoir révélé à la cheffe du DJSS des faits couverts par le secret de l'enquête, en ce qui concerne l'activité de la police cantonale agissant comme police judiciaire. Par décision du 2 juin 2003, Jean-François Egli considérait que la loi contenait une lacune en ce qu'elle ne précisait pas quelles informations pouvaient être communiquées au chef (à la cheffe) du département. Il estimait que l'accomplissement des tâches de l'Etat exigeait sans doute la transmission de certaines informations et qu'en l'occurrence la cheffe du département et les officiers de la police cantonale s'en étaient tenus à certaines règles conciliant les intérêts en présence et qu'à tout le moins ils avaient pu de bonne foi se croire en droit d'agir. La dénonciation a dès lors été définitivement classée.

Comme indiqué, la CEP n'a rencontré Jean-François Egli, pour un échange de vues portant sur des aspects institutionnels, qu'après que celui-ci eut achevé ses enquêtes et rendu ses deux ordonnances, cela dans le souci de ne pas s'immiscer dans des procédures pénales en cours. La question des violations du secret de fonction soulevée par ces deux procédures était donc soustraite aux investigations de la CEP.

La CEP se permettra toutefois de revenir, si besoin est et dans la mesure nécessaire à ses propres appréciations, notamment en ce qui concerne la séparation des pouvoirs, sur certaines des conclusions du procureur général suppléant extraordinaire et sur les résultats de ses enquêtes.

Du fait de l'opposition soulevée à l'ordonnance pénale par le juge d'instruction économique, la CEP tient à rappeler la présomption d'innocence et limitera en conséquence ses conclusions aux faits incontestés et à leur appréciation politique.

On notera encore que, suite à la dénonciation pénale par le Conseil d'Etat, le Tribunal cantonal a ouvert une enquête disciplinaire, qu'il a toutefois suspendue jusqu'à droit connu sur le fond.

## **2. EXPOSÉ DES ÉVÉNEMENTS ET DES FAITS**

### **2.1. Remarques liminaires**

A la différence de la précédente commission d'enquête parlementaire, instituée en 1996-1997, concernant les allégations de M<sup>me</sup> Carla Amodio contre M. Maurice Jacot, la présente commission n'est pas appelée à apprécier un fait ou un événement précis et relativement bien circonscrit, mais à examiner de manière générale les "relations" entre deux autorités ou deux pouvoirs de l'Etat, l'autorité exécutive, d'un côté, c'est-à-dire le Conseil d'Etat dans son ensemble et plus particulièrement un de ses départements, le Département de la justice, de la santé et de la sécurité, et, de l'autre côté, les autorités judiciaires.

Or il est apparu à la commission, au cours de ses travaux et au fur et à mesure de leur avancement, que ces "relations", si elles se sont dégradées au point d'en arriver à une double dénonciation pénale, ne se fondent pas sur un événement ou un fait unique et clairement identifiable, ni même sur un ensemble d'événements ou de faits aisément identifiables. Elles se basent bien plus sur une série, assez longue et interrompue, de divers événements ou incidents qui peuvent paraître insignifiants ou même futiles si on les apprécie de manière isolée mais qui, par leur répétition et leur accumulation, ont sans doute contribué à détériorer le climat et les relations entre ces diverses autorités et entre les personnes – ou du moins certaines des personnes – qui les composent.

Les événements et incidents qui ont conduit à l'institution de la commission présentent une autre particularité en ce qu'ils ne se situent pas tous sur le même plan, ou au même "niveau". Ils constituent en réalité un faisceau de différentes relations, entre différentes autorités et/ou personnes, à différents niveaux hiérarchiques, qui ont pour point commun d'avoir connu, durant la période considérée, une crispation croissante, au point d'aboutir à la double dénonciation pénale évoquée, et cela sans qu'il soit toujours clairement possible de discerner et de déterminer les liens de cause à effet qui unissent ces divers ensembles de relations. Ainsi, par exemple, quatre incidents ont sans doute perturbé les relations entre le juge d'instruction économique et les membres d'une brigade de la police cantonale, la brigade de lutte contre la criminalité économique. Mais, dans le même temps ou dans la foulée, d'autres dysfonctionnements – peut-être liés aux précédents – ont également perturbé les relations entre la hiérarchie de la police cantonale, y compris la tête du Département de la justice, de la santé et de la sécurité, d'un côté, et l'ordre judiciaire, de l'autre. Et c'est probablement la conjugaison de ces événements et dysfonctionnements "à différents niveaux" qui a assez profondément détérioré les relations entre les autorités exécutives et judiciaires au point que l'arbitrage du législatif s'est avéré nécessaire.

C'est la raison pour laquelle la commission a, dans un premier temps, choisi de présenter les divers événements et incidents qui, à ses yeux et de l'avis des personnes qu'elle a auditionnées, ont conduit à la situation actuelle, sous forme d'une simple chronologie, sans chercher à démêler l'écheveau des différents faits. Ce n'est qu'ultérieurement, dans son appréciation, qu'elle cherchera à faire le tri de ces divers événements.

Pour ce qui est de la présentation de cette chronologie, la commission a choisi en outre de partir de l'année 1999, année qui correspond à la mise en place des structures de lutte contre la criminalité économique, c'est-à-dire de la création de la brigade de lutte contre la criminalité économique, d'un côté, et de l'installation du juge d'instruction économique, de l'autre.

Avant de passer à cette présentation chronologique, il y a lieu, toutefois, de rappeler brièvement le contexte, à la fois "institutionnel" et "politique", dans lequel se sont inscrits les divers événements et incidents en cause.

## **2.2. Le contexte initial**

### **2.2.1. Le contexte institutionnel**

Pour ce qui est, tout d'abord, du paysage institutionnel, ou juridique, il faut relever en premier lieu que les événements et incidents qui font l'objet du mandat de la commission se sont produits dans un contexte général de mutation. Ils se situent en effet tous dans une période qui, pour ce qui est des rapports entre les différents pouvoirs étatiques, notamment entre le pouvoir judiciaire et les deux pouvoirs "politiques", était et est marquée par la transition entre l'ancienne et la nouvelle Constitution cantonale. Adoptée par le peuple le 24 septembre 2000 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002, cette dernière apporte en effet quelques modifications, parfois sensibles, dans les relations entre pouvoir judiciaire et pouvoirs législatif et exécutif.

Alors que l'ancienne Constitution cantonale, du 21 novembre 1858, était relativement obscure et ambiguë à ce sujet – l'article 50 prévoyant que *"le Conseil d'Etat [...] veille à ce que les tribunaux remplissent exactement leurs fonctions"*, la nouvelle Constitution place clairement le pouvoir judiciaire sous la "haute surveillance" du Grand Conseil. Elle dispose en effet, à son article 59, que le Grand Conseil *"exerce [...] la haute surveillance sur la gestion du Tribunal cantonal"* (art. 59, seconde phrase), lequel Tribunal cantonal est lui-même compétent pour exercer *"la surveillance sur les autorités judiciaires"* (art. 83 al. 3). Ainsi, si l'on pouvait, jusqu'au 31 décembre 2001, considérer que la haute surveillance des tribunaux relevait, sous réserve évidemment de la séparation des pouvoirs et de l'exigence d'indépendance des juges – de la compétence du Conseil d'Etat, tel n'est plus le cas depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, laquelle a donc modifié, sur ce point, le régime des compétences de la "haute surveillance" qui s'exerce sur la justice.

Le Grand Conseil en a du reste tiré les conséquences qui s'imposaient en mettant en œuvre, par le biais de la sous-commission judiciaire de sa commission législative, un projet de réforme législative destiné à institutionnaliser la nouvelle haute surveillance du parlement sur la gestion du Tribunal cantonal.

Ainsi, dans un rapport du 16 octobre 2002, la sous-commission judiciaire proposait en substance la création d'une nouvelle commission permanente du Grand Conseil, la "commission judiciaire", qui aurait notamment pour tâches: *"a) d'exercer la haute surveillance de la gestion du Tribunal cantonal; b) de préparer les élections judiciaires; c) d'instruire les conflits de compétence qui surgissent entre les autorités cantonales, de tenter la conciliation qui doit permettre de les résoudre et de veiller au maintien de relations harmonieuses entre les pouvoirs; d) de vérifier, sur la base de la jurisprudence, la bonne facture de la législation cantonale et son adéquation au droit supérieur"*. Après avoir pris connaissance des prises de position du Tribunal cantonal, du 30 janvier 2003, et du Conseil d'Etat, du 12 février 2003, la commission législative a adopté un projet de loi sur la haute surveillance sur la gestion du Tribunal cantonal, daté du 2 avril 2003, qu'elle a soumis à une consultation élargie, notamment auprès du Conseil d'Etat et du Tribunal cantonal. Ces deux autorités ont une nouvelle fois pris position, le 27 mai, pour la première, et le 28 mai, pour la seconde.

La CEP a été nantie tant des propositions de la sous-commission judiciaire que du projet de loi de la commission législative du 2 avril 2003 et des diverses prises de position du Tribunal cantonal et du Conseil d'Etat. Elle reviendra ultérieurement sur leur contenu (voir ci-après, notamment ch. 4.3 et 4.4).

A ce stade, elle peut cependant d'ores et déjà observer que les modifications du régime des compétences en matière de "haute surveillance" sur le pouvoir judiciaire et les discussions passées et encore en cours quant à la concrétisation de ces changements et à la mise en place des institutions destinées à garantir l'exercice de la "haute surveillance" sur les autorités judiciaires pouvaient être propres à engendrer chez les principaux intéressés, dans cette phase de transition, une certaine incertitude quant à l'appréciation de leurs propres compétences et quant aux comportements à adopter. Toujours est-il qu'il y a lieu de constater que, selon la situation constitutionnelle en vigueur jusqu'au 31 décembre 2001, la compétence de surveiller les tribunaux appartenait formellement au Conseil d'Etat. Il faut toutefois préciser que, du moins pour les décennies récentes, l'exercice de cette (haute) surveillance par le gouvernement ne semble avoir trouvé que peu d'écho dans la pratique, voire aucun. Le gouvernement avait coutume de ne pas surveiller les activités des tribunaux mais de procéder avec le Tribunal cantonal à des échanges de vues – plus ou moins fructueux – à propos des éventuels problèmes rencontrés. Il y avait donc une sorte de coutume "d'abstinence" de la part du Conseil d'Etat. En outre, on admettait dans la pratique un certain rôle, au moins symbolique, du parlement, puisque le rapport



annuel de gestion du Tribunal cantonal n'était pas adressé au gouvernement, mais directement au Grand Conseil, ce qui, institutionnellement, représentait apparemment une petite incongruité sous le régime de la Constitution de 1858.

A ces incertitudes liées aux changements constitutionnels et législatifs en cours, il faut ajouter d'autres incertitudes relatives à l'interprétation du droit en vigueur, du moins sur certains points, qui ont joué un rôle central dans les différents événements et incidents ayant conduit à la création de la commission d'enquête. Le présent rapport reviendra de façon plus détaillée sur ces divers points peu clairs, mais on peut d'ores et déjà mentionner, notamment, la position quelque peu ambiguë de la police judiciaire (voir ci-après, ch. 4.6), le caractère relativement dilué et dispersé des dispositions sur la surveillance des autorités judiciaires et, surtout, les discussions actuelles et l'évolution des conceptions dogmatiques (remise en cause, au moins partielle, de la conception classique de la séparation des pouvoirs, revendication d'autonomie budgétaire du pouvoir judiciaire, etc.) – qui se sont manifestées aussi au niveau fédéral – en ce qui concerne la surveillance et la "haute surveillance" sur les autorités judiciaires (ch. 4.4).

Ces différents facteurs ont sans doute eux aussi contribué à "alourdir" le climat entre les diverses autorités, rendant parfois plus difficiles des discussions et échanges de vues qui auraient, dans l'idéal, dû pouvoir être menés de manière sereine. La commission est d'avis qu'il y a lieu d'en tenir compte dans l'appréciation des événements et incidents qui ont émaillé les cinq dernières années.

## **2.2.2. Le contexte politique**

### **a) En général**

Pour ce qui est du contexte politique, il y a lieu de tenir compte aussi, avant d'analyser et d'apprécier les événements et incidents survenus au cours des cinq dernières années, qui sont celles sur lesquelles porte principalement le mandat de la CEP, d'un certain nombre de facteurs, chronologiquement antérieurs, mais qui ne sont sans doute pas dépourvus d'incidences sur les événements récents ou, du moins, sur leur perception.

En premier lieu, il faut souligner que les relations entre la police et les autorités judiciaires ont de tout temps connu, ne serait-ce que par intermittence, d'indéniables tensions. M. Thierry Béguin, actuellement conseiller d'Etat mais ancien magistrat de l'ordre judiciaire, a même parlé dans ce contexte, lors de son audition, d'un *"éternel, et presque naturel, antagonisme entre la police et la justice pénale"*<sup>12</sup>. Comme on le verra encore, il est vrai que de telles tensions semblent naturelles, sinon inévitables, en raison des différences dans les fonctions et les manières d'agir de chacune de ces deux institutions.

Alors que la police agit en règle générale en situation et sur-le-champ, souvent même dans l'urgence, en vue de recueillir les informations relatives à la prévention ou à la poursuite des infractions, la justice se doit quant à elle de prendre le recul nécessaire à un jugement impartial et indépendant. Il en résulte une perception parfois différente de la lutte contre les infractions et de la poursuite pénale, ainsi que, quelquefois, une mauvaise compréhension du rôle, des décisions et des réactions de chacun.

Tel est par exemple souvent le cas, comme divers juges d'instruction l'ont indiqué à la CEP, en matière de détention préventive et de mise en liberté provisoire, où certains membres de la police, qui se sont particulièrement investis dans une enquête, peuvent à tort ou à raison se sentir frustrés par le refus du juge de prononcer la détention ou par sa décision de libérer un prévenu.

Cette constatation est particulièrement bien illustrée par une affaire datant de 1994, donc bien antérieure aux événements et incidents qui ont conduit à l'institution de la commission d'enquête – et bien antérieure aussi à l'entrée en fonction des principaux "protagonistes" de ces événements et incidents –, mais que plusieurs des personnes entendues ont pourtant mentionnée comme étant révélatrice de ces tensions depuis toujours existantes entre les autorités judiciaires, d'un côté, et la police et les autorités exécutives, de l'autre.

---

<sup>12</sup> Voir aussi RAYMOND SPIRA, A quoi servent les juges?, in: RJN 2002, p. 35 et ss, 39, qui relève également que *"si les rapports entre le pouvoir judiciaire et les pouvoirs législatif et exécutif n'ont jamais été faciles, ils prennent quelquefois un tour conflictuel"*.

## b) Affaire de 1994

L'affaire était celle du démantèlement d'un important trafic d'héroïne, qui a conduit à l'arrestation par la police, début 1994, à la Vue-des-Alpes, de plusieurs trafiquants présumés, placés en détention préventive. Par la suite, en date du 8 avril 1994, le président de la Cour d'assises, François Delachaux, a libéré, sous caution de 100'000 francs, l'un des prévenus, considéré par la police comme l'auteur principal de ce trafic. Informé de cette libération, un inspecteur de la police cantonale, qui s'était spécialement investi dans l'arrestation et l'enquête qui l'avait précédée, a immédiatement et violemment réagi à cette décision. Dans un courrier adressé à son commandant, M. André Stoudmann, le 9 avril 1994, avec copies à M. Maurice Jacot, alors chef du Département de la justice, de la santé et de la sécurité, ainsi qu'à M. Thierry Béguin, à l'époque procureur général, il a fait part, en des termes extrêmement virulents, de l'indignation et de la frustration des brigades des stupéfiants du canton à l'égard d'une telle libération, critiquable à ses yeux sous l'angle du risque de collusion – le fournisseur de la drogue n'ayant lui-même pas encore été arrêté, bien qu'identifié –, ainsi que – comme cet ancien inspecteur l'a précisé lors de son audition par la CEP – du point de vue de la provenance du montant destiné à payer la caution ("blanchiment").

Informé de l'existence de ce courrier, le Tribunal cantonal aurait souhaité une vive réaction de la part du Conseil d'Etat. Toutefois, selon ses propres dires, l'auteur du courrier en question, s'il a été réprimandé à diverses reprises par sa hiérarchie en raison de sa réaction intempestive, n'a jamais fait l'objet d'une procédure ni, en conséquence, d'une sanction disciplinaires. Le Tribunal cantonal a très mal ressenti l'absence de réaction du Conseil d'Etat.

Dans son audition par la CEP, Thierry Béguin a relevé qu'il s'agissait là d'un "*cas flagrant dans lequel, en tant que procureur général, il estimait que le chef du DJSS devait réagir. En ne faisant rien, le Conseil d'Etat donnait en effet presque raison à l'auteur de ce courrier*". Pour Thierry Béguin, "*c'est une suite d'incidents de ce type qui a contribué à créer un climat de frustration exacerbée et de méfiance à l'égard du Conseil d'Etat, qui était dès lors soupçonné de faire aveuglément confiance à la police*".

Lors de son audition par la CEP, l'inspecteur en question a admis que de tels termes n'auraient effectivement pas dû être utilisés, mais il a toutefois insisté sur son incompréhension face à la décision de libération.

Lors de son audition, Monika Dusong a elle-même fait allusion à cette affaire qui aurait été évoquée et portée à sa connaissance bien ultérieurement, lors d'une rencontre avec une délégation du Tribunal cantonal, en 1997. Ayant alors pris connaissance des faits tels qu'ils lui ont été rapportés par les représentants du Tribunal cantonal, Monika Dusong aurait admis que, dans ce cas-là, une réaction vive et musclée aurait dû être adoptée et elle se serait excusée pour le gouvernement de l'époque. Ce fait est confirmé par les procès-verbaux des séances réunissant la cheffe du DJSS et une délégation du Tribunal cantonal<sup>13</sup>.

Il n'en demeure pas moins que cette affaire est apparemment restée marquée dans les esprits de certains juges cantonaux. Comme l'a relevé en effet un membre de l'état-major de la police cantonale lors de son audition par la CEP, c'est toujours cette affaire de 1994 qui revient comme illustration des griefs que l'autorité judiciaire adresse à l'autorité exécutive et à la police. Effectivement, il est encore fait allusion à elle dans la lettre adressée par le Tribunal cantonal au Conseil d'Etat en date du 1<sup>er</sup> novembre 2000 (voir ci-après, ch. 2.3.2.2, lettre e, *in fine*).

Or cette affaire n'est malheureusement pas demeurée isolée.

## c) Affaires de 1997 et 1998

Quelques années plus tard, en 1997 et 1998, d'autres affaires ou incidents mettaient aussi en exergue l'incompréhension régnant parfois entre Tribunal cantonal et Conseil d'Etat et entre justice et police.

Un premier exemple de tels incidents est celui des tensions nées entre le Tribunal cantonal et le Conseil d'Etat à propos de la présidence de l'Autorité de surveillance en matière de protection de la personnalité (autorité LCPP). En juin 1997, le président de cette dernière annonçait son intention de ne pas poursuivre son mandat, essentiellement pour deux raisons: il invoquait d'une part une surcharge personnelle de travail et, d'autre part, une absence de tout résultat dans la

<sup>13</sup> Procès-verbal de l'entrevue entre Monika Dusong et le Tribunal cantonal du 4 juillet 1997, p. 2.

pratique, due notamment au fait que le Conseil d'Etat n'avait, selon lui, pas réagi aux rapports critiques rédigés par l'autorité de surveillance à son intention. Suite à cette "démission", la cheffe du DJSS s'adressait au Tribunal cantonal en décembre 1997 en lui indiquant vouloir procéder aux examens nécessaires, mais en le priant de l'aider, dans l'immédiat, à trouver un nouveau président. Dans sa réponse du 10 décembre 1997, le Tribunal cantonal souhaitait préalablement savoir – pour pouvoir informer les candidats potentiels – si l'analyse envisagée de la situation avait été effectuée et s'il était prévu de doter l'autorité en question de moyens nouveaux pour lui permettre d'assumer ses tâches. En avril 1998, Monika Dusong revenait à la charge en précisant qu'il lui paraissait impératif qu'un nouveau président fût désigné avant la prochaine session du Grand Conseil, lequel s'intéressait à ce problème, et que, après avoir étudié la question, il ne lui semblait pas nécessaire que l'autorité de surveillance fût dotée de nouveaux moyens; la question pourrait toujours être réexaminée après la désignation d'un nouveau président. Suite à ces échanges de courriers, la situation de l'autorité de surveillance, en particulier l'absence de président, a suscité deux interventions au Grand Conseil lors de la session de mai 1998. Dans sa réponse aux interventions, la cheffe du DJSS a expliqué les raisons de cette absence, en se gardant bien, selon les termes du Tribunal cantonal, de *"dévoiler que les choses n'avançaient pas parce que le Tribunal cantonal voulait obtenir des assurances au sujet des moyens de fonctionner de l'autorité LCPP"*<sup>14</sup> (voir encore ci-après, ch. 3.4.2.5).

Un deuxième exemple a trait à une affaire relative à une audience de la Cour d'assises du 23 novembre 1998. Lors de celle-ci, la police avait fait l'objet de sévères critiques de la part des mandataires de certains prévenus, à un point tel que, dans un courrier du 23 novembre 1998 à l'intention de François Delachaux, alors président de la Cour d'assises, le commandant de la police cantonale, Laurent Krügel, écrivait: *"La manière dont ces avocats ont parlé du travail de la police jette le discrédit sur notre travail et de tels propos, s'ils se répètent, risquent d'avoir des effets durables et graves sur l'ensemble de nos activités au service de la justice"*. La police s'était ainsi sentie blessée par les appréciations de certains mandataires à son endroit, appréciations qui avaient même eu un certain écho dans la mesure où les deux présidents de tribunaux de district présents à l'audience avaient eux aussi pris position, en manifestant toutefois des opinions partiellement divergentes.

En effet, dans un courrier du 26 novembre 1998 au président de la Cour d'assises, le président Alain Ribaux faisait part de *"[s]on indignation après les plaidoiries des avocats"* et précisait que *"[s]on avis rejoint en tous points celui de M. Kruegel"*. Il ajoutait: *"[...] je mesure l'impressionnant travail qu'a nécessité la difficile enquête dans le milieu albanais et kosovar, très difficile à pénétrer. Cet engagement mérite une reconnaissance et certainement pas le dénigrement de la part de ceux qui devraient être les "auxiliaires de la justice". Il en va de la motivation de nos inspecteurs, de l'image de la police et de la crédibilité de la justice en général. En bref, je me permets de suggérer que l'autorité de surveillance des avocats soit saisie."*<sup>15</sup>.

Au contraire, le président Daniel Jeanneret, lui, était d'avis qu'il est *"inhérent à l'exercice de la fonction publique, que ce soit par un fonctionnaire ou un officier de police, par un magistrat du pouvoir judiciaire ou par un conseiller d'Etat d'être exposé à des critiques que l'on ressent parfois comme injustifiées. Il faut le savoir et l'accepter lorsqu'on choisit un tel métier"*. Le même juge de district estimait également que la *"liberté d'expression dont doit disposer l'avocat implique qu'il puisse s'en prendre à la façon dont ont été menés l'enquête de la police, l'instruction ou les débats"*. Il expliquait par ailleurs que le problème, lors de cette audience de la Cour d'assises, avait été que certains des prévenus étaient représentés par des avocats stagiaires, dont il jugeait les prestations inadmissibles par rapport à l'enjeu, et il soulignait encore que le fait de *"fonder toute l'argumentation d'une plaidoirie sur de prétendues lacunes de l'enquête n'était pas de nature à nuire aux inspecteurs qui l'ont menée mais bien au contraire aux prévenus"*<sup>16</sup>.

Par la suite, François Delachaux avait répondu à Laurent Krügel, par lettre du 16 décembre 1998. Il se référait alors aux deux courriers susmentionnés et mettait en exergue l'importance du droit d'être entendu, dont la protection mérite, selon lui, des garanties d'autant plus importantes que les enjeux sont élevés. Pour des motifs analogues, il n'y avait donc pas, pour le président de la Cour d'assises, de motif d'interrompre, ou de remettre à l'ordre, des plaideurs qui invoquaient comme moyen de défense les lacunes réelles ou supposées de l'enquête ou de l'instruction, à moins que leurs propos n'eussent été inconvenants ou n'eussent dépassé les règles de la courtoisie. Or,

<sup>14</sup> Lettre du Tribunal cantonal à la CEP, du 18 décembre 2002.

<sup>15</sup> Lettre d'Alain Ribaux à François Delachaux, du 26 novembre 1998.

<sup>16</sup> Lettre de Daniel Jeanneret à François Delachaux, du 30 novembre 1998.

d'après lui, tel n'avait pas été le cas. Le président de la Cour d'assises soulignait encore que nul n'est infaillible et qu'il est nécessaire d'accepter la critique même dans une situation concrète. Il concluait enfin qu'il appartient à chacun d'accorder suffisamment de confiance en nos institutions pour croire qu'elles savent faire la part des choses et trier les bons des mauvais arguments.

Cette affaire étant aujourd'hui, soit plus de cinq ans après sa survenance, toujours présente dans les esprits, il faut croire que la missive du président de la Cour d'assises n'a pas permis une véritable conciliation et que les sensibilités policières et judiciaires sont malheureusement demeurées assez éloignées l'une de l'autre.

Une troisième "affaire", qui date de la même époque, en atteste d'ailleurs. Elle est finalement assez semblable, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de la décrire dans tous ces détails<sup>17</sup>.

#### *d) Affaires Amodio – Jacot et Flühmann*

A ces tensions liées à la perception différente des exigences de la police et de la justice s'ajoutent deux autres facteurs qui, de l'avis de la commission, doivent eux aussi être pris en compte dans l'appréciation des événements et incidents plus récents. Il s'agit des conséquences de deux "affaires" peu antérieures à 1999, qui sont partiellement liées. Sans qu'il soit nécessaire de revenir sur le détail de ces affaires, force est de constater qu'elles ont assez sensiblement marqué et la justice – notamment en ce qui concerne l'instruction pénale – et la police, aussi bien au niveau des personnes que des institutions.

La première, connue sous l'appellation affaire "Amodio – Jacot", et qui a du reste été à l'origine de l'institution de la première CEP qu'a connue le canton, portait sur l'analyse de la véracité des propos de la juge d'instruction Carla Amodio et du conseiller d'Etat Maurice Jacot. Elle était liée à une enquête disciplinaire quant au fonctionnement de la police de sûreté à La Chaux-de-Fonds.

Ce second volet de l'affaire, révélé au moins partiellement par la précédente CEP, est connu, lui, sous le nom d'affaire "Flühmann" et il a indéniablement laissé des traces importantes au sein de la police cantonale.

Il a fallu en priorité instaurer une gestion de la police lui permettant de se prévenir des dysfonctionnements constatés par la première CEP, ainsi que restituer le moral et la confiance au sein d'une troupe sensiblement perturbée par l'affaire et redorer l'image de la police. Ce sont les tâches auxquelles se sont attelées la cheffe du département et la nouvelle équipe formant l'état-major de la police cantonale.

D'un autre côté, ces deux affaires ont aussi eu des conséquences fâcheuses sur la situation de l'instruction, spécialement à La Chaux-de-Fonds, du fait notamment qu'elles ont entraîné, suite à la démission de la juge Carla Amodio, une assez forte rotation des juges d'instruction et des rapports de confiance devenus difficiles avec la police.

Il faut donc constater que, par rapport à la première CEP, les partenaires institutionnels impliqués dans les conflits actuels sont souvent les mêmes (Conseil d'Etat, juges d'instruction, police) et que les problèmes traités sont en partie analogues (ex.: manque de communication entre la magistrature et la police, rôle de la brigade financière, élection et formation des juges d'instruction, surcharge du DJSS, surveillance de la police).

Il y a toutefois aussi lieu de relever que si les députés et la population ont pu croire que l'affaire Flühmann était réglée depuis longtemps, ce n'était pas tout à fait le cas. En effet, comme on le verra plus loin, les incidences de cette affaire ont fortement influencé l'organisation de la police lorsqu'elle enquêtait sur certaines affaires "connexes" (notamment affaire "Amin A.", ci-après, ch. 2.3.1.4). L'état-major a ainsi décidé de cloisonner complètement certaines enquêtes afin d'éviter que le "camp pro-Flühmann" et le "camp anti-Flühmann" ne puissent entrer en contact avec ces opérations.

---

<sup>17</sup> Dans cette autre affaire, portée à titre anecdotique à la connaissance de la CEP par le Tribunal cantonal lors d'une audition, mais qui lui paraissait révélatrice des tensions existantes, il s'agissait d'un courrier que le chef de la police de sûreté avait adressé, en date du 12 décembre 1998, au président de la Chambre d'accusation, pour lui exprimer *"un certain "ras-le-bol" de voir passer les enquêteurs de la police de sûreté, particulièrement auprès des différentes autorités judiciaires de ce canton, pour des usurpateurs, des menteurs, des tortionnaires, des corrompus, des benêts, etc. Or, je vous assure, pour ce que j'ai pu constater depuis que je suis entré en service en août 1997, que tous les policiers qui sont confiés à ma responsabilité, sont animés d'une volonté de bien agir, d'un respect soucieux des règles de droit et des autorités judiciaires de notre canton, de même que des règles internes à la police"*.

## **2.3. Chronologie des événements et incidents depuis 1999**

De l'avis de la plupart des personnes que la commission a auditionnées, les premiers événements ou incidents concrets qui, au-delà de ceux rappelés ci-devant, ont contribué à la dégradation entre les autorités exécutives et judiciaires remontent à l'année 1999, année durant laquelle ont été mises en place les structures de lutte contre la criminalité économique aussi bien dans le cadre de la police qu'au sein de l'ordre judiciaire.

Comme indiqué, les faits et incidents qui ont conduit à l'institution de la commission d'enquête parlementaire ne sont pas constitués d'un événement unique ou d'une suite logique d'événements intrinsèquement liés entre eux, mais plutôt de plusieurs événements et incidents distincts, partiellement liés. C'est la raison pour laquelle, dans sa présentation de ces faits, la commission a choisi, plutôt que de suivre une stricte chronologie, de présenter chacun de ces événements ou incidents pour lui-même, en suivant son évolution dans le temps.

### **2.3.1. L'année 1999**

#### **2.3.1.1. En général**

D'une manière générale, l'année 1999 est marquée, d'une part, par la mise en place et les débuts difficiles des structures de lutte contre la criminalité économique (ci-après, ch. 2.3.1.2), ainsi que par les premières divergences de conception du travail entre la brigade de lutte contre la criminalité économique et le juge d'instruction économique (ch. 2.3.1.3). D'autre part, et parallèlement, une affaire concrète, l'affaire "Amin A.", a, à différents égards, révélé ou exacerbé les tensions entre pouvoirs exécutif et judiciaire ou, pour reprendre l'expression d'un membre du Tribunal cantonal, "*contribué à empoisonner les rapports entre la justice et la police*" (ch. 2.3.1.4).

#### **2.3.1.2. Mise en place et débuts difficiles des structures de lutte contre la criminalité économique**

##### *a) Objectifs poursuivis*

L'année 1999 est tout d'abord celle de la mise en place, aussi bien du côté de la police cantonale que de celui de l'ordre judiciaire, des nouvelles structures de lutte contre la criminalité économique.

Cette mise en place remonte à un projet de loi sur la criminalité économique déposé par le groupe socialiste en date du 30 septembre 1996. Saisie de ce projet, la commission législative en a délibéré en présence de Monika Dusong et du chef du service juridique de l'Etat, et, après avoir entendu plusieurs personnes, elle a à son tour proposé au Grand Conseil une révision du code de procédure pénale, le 10 décembre 1998. Estimant que les objectifs visés par son projet de loi étaient atteints par le texte final adopté à l'unanimité par la commission législative, le groupe socialiste a retiré son projet initial. Le Grand Conseil a ainsi adopté, par 95 voix et sans opposition, le projet de loi de la commission législative portant révision du code de procédure pénale neuchâtelois (lutte contre la criminalité économique) lors de sa séance du 3 février 1999<sup>18</sup>.

Accueillie avec un enthousiasme unanime, la nouvelle loi avait pour but de doter le canton des moyens de lutter contre la criminalité économique. Elle reposait essentiellement sur les constatations ci-après, mises en exergue par le député Jean Studer, premier signataire du projet de loi du groupe socialiste.

Premièrement, la criminalité économique était en pleine expansion sur le plan mondial, et notamment en Suisse. Deuxièmement, l'application des nouvelles dispositions du code pénal suisse sur le blanchiment d'argent, sur les organisations criminelles et sur l'obtention frauduleuse de données, l'abus de monnaies plastiques et le délit d'initié restait difficile, et ce notamment en raison de la compétence limitée des différents acteurs de la justice pénale. Enfin, contrairement à d'autres, le canton de Neuchâtel n'avait encore rien entrepris pour remédier aux carences susmentionnées, quand bien même le canton n'était évidemment pas épargné par le problème de la criminalité économique.

---

<sup>18</sup> BGC, Vol. 164, p. 2067.

C'est ainsi que les autorités politiques, Grand Conseil et Conseil d'Etat, étaient convenues d'intervenir aux trois niveaux de la poursuite pénale: l'enquête préalable, l'instruction et le jugement. L'amélioration et l'adaptation des structures policières, ne nécessitant pas de modification législative, n'étaient pas directement visées par la nouvelle loi précitée. Toutefois, une action concertée s'avérant nécessaire en matière de lutte contre la criminalité économique, le Conseil d'Etat s'était associé à la réforme et avait lui aussi adopté les modifications structurelles requises notamment au sein de la police cantonale.

Nous évoquerons brièvement ici, dans un premier temps, les révisions du code de procédure pénale neuchâtelois introduites par la loi du 3 février 1999 et leur concrétisation, puis, dans un deuxième temps, le renforcement de la brigade financière.

### *b) Révisions du code de procédure pénale et élection du juge d'instruction économique*

La révision du 3 février 1999 a eu pour premier objet d'augmenter de trois à cinq le nombre de juges d'instruction du canton. A vrai dire, l'un de ces deux nouveaux postes ne correspondait pas à une réelle augmentation, en ce sens qu'il était destiné à remplacer les deux postes de juges d'instruction suppléants qui existaient auparavant. Cette modification n'était donc pas directement liée à la lutte contre la criminalité économique, mais répondait à un souci d'opportunité dans la mesure où, pour un coût presque identique, elle permettait une plus grande efficacité de l'instruction de par la professionnalisation d'un magistrat instructeur. La création d'un cinquième poste de juge d'instruction s'inscrivait en revanche directement dans le cadre de la lutte contre la criminalité économique, puisque ce nouveau magistrat devait, de par la loi, être un juge d'instruction spécialisé en matière économique.

Le 17 mai 1999, le Grand Conseil élit Yann Decnaeck en tant que juge d'instruction économique. Six candidats s'étaient présentés pour ce poste, parmi lesquels certains possédaient une double formation, juridique et économique. Yann Decnaeck, lui, n'avait encore aucune formation en matière économique, mais il a apparemment su convaincre les membres de la sous-commission, puis du Grand Conseil, de sa volonté de – et de sa capacité à – combler cette lacune. Sa forte personnalité et le fait qu'il avait auparavant assumé la fonction de juge d'instruction suppléant ont semble-t-il également joué en sa faveur.

Le nouveau juge d'instruction économique a débuté son activité à l'automne 1999. Du fait de son manque de formation en matière économique, il s'est inscrit au cours sur la criminalité économique organisé dans le cadre de la Haute école de gestion (HEG). Durant cette formation, débutée en juin 2001 et qui s'achèvera en novembre 2003, Yann Decnaeck n'a pas pu et ne peut toujours pas exercer sa fonction de juge d'instruction à 100%. Une autre magistrate de l'instruction en poste à La Chaux-de-Fonds, Sylvie Favre, entrée en fonction deux ans après Yann Decnaeck, suivant elle aussi cette filière de formation en matière de criminalité économique, il s'est avéré nécessaire de désigner un juge d'instruction suppléante, dès juillet 2002 et jusqu'au mois de juillet 2003, fonction qui a été confiée à M<sup>me</sup> Barbara Ott par le Tribunal cantonal.

Parallèlement à la création de la fonction de juge d'instruction économique, la révision du code de procédure pénale du 3 février 1999 a également permis d'adapter les structures de jugement à la nécessité de lutter contre la criminalité économique, par l'instauration d'un Tribunal pénal économique (TPE). Cette autorité nouvelle n'a nécessité aucun engagement de personnel supplémentaire. Elle est composée d'un juge cantonal, qui la préside, et de deux présidents de tribunaux de district nommés par le Tribunal cantonal (art. 33, ch. 3, du code de procédure pénale neuchâtelois). Elle connaît des infractions de nature économique pour lesquelles une peine privative de liberté supérieure à six mois peut être envisagée, et que le Ministère public, sur la proposition du juge d'instruction ou de la Chambre d'accusation, décide de renvoyer devant elle (art. 42a). La création d'un tel Tribunal pénal économique répondait, elle aussi, à la volonté de disposer d'une autorité de jugement spécialisée en matière économique, composée exclusivement de juges professionnels (et non de jurés "populaires"). Relevons également que le président du TPE, le juge cantonal François Delachaux, a également suivi, en tant qu'auditeur, les cours de criminalité économique organisés par la Haute école de gestion.

### *c) Réformes au niveau de la police cantonale*

Enfin, l'adaptation aux exigences de la lutte contre la criminalité économique a également été entreprise au niveau de la police cantonale. Il faut relever à cet égard qu'il existait déjà, au sein

de cette dernière, une brigade financière, créée en 1997. Néanmoins, la spécialisation de cette brigade a été considérablement accentuée en 1999, à un point tel que, selon un des interlocuteurs de la CEP, membre de cette brigade, si celle-ci existait déjà nommément avant cette date, elle n'a réellement commencé à exister qu'en 1999. La brigade financière créée en 1997 l'avait en effet été sans augmentation d'effectifs et les quatre inspecteurs qui la composaient avaient alors été "prélevés" dans d'autres brigades. Ils ne possédaient que de modestes compétences en matière de criminalité économique et avaient été choisis essentiellement en raison de leur intérêt pour ce domaine. Ils avaient suivi, pour toute formation spécifique, un cours de comptabilité à l'Ecole-club Migros. La brigade financière n'était au surplus pas réellement affectée spécialement aux affaires financières puisqu'elle devait continuer à s'occuper, dans le cadre de la permanence, dont elle n'était pas libérée, de toutes les affaires courantes de la police. Elle ne traitait d'ailleurs que des affaires dénoncées et ne faisait donc aucune "prospection". Or, selon les responsables de la police cantonale, l'efficacité de la lutte contre la criminalité économique et le crime organisé supposait un rôle "proactif" de la police, nécessitant qu'elle aille au-devant des infractions.

Il faut noter que cette conception du rôle "proactif" ou prospectif de la police en matière de criminalité économique a sans doute assez fortement influencé les autorités politiques cantonales – Grand Conseil et Conseil d'Etat – au moment de la mise en place des nouvelles structures de lutte évoquées ici<sup>19</sup>.

C'est ainsi que le Conseil d'Etat, auquel le Grand Conseil avait accordé les moyens budgétaires nécessaires, a décidé les réformes propres à renforcer l'ancienne brigade financière, notamment par l'engagement d'un analyste financier, la libération de la brigade de toute mission de permanence et l'affectation, à la brigade financière, d'inspecteurs bénéficiant d'une formation économique ou comptable. Il était par ailleurs également prévu que l'analyste financier soutiendrait aussi le juge d'instruction économique et que la brigade financière et le juge d'instruction collaboreraient étroitement.

La nouvelle brigade ainsi (re)mise sur pied en 1999, devenue formellement la "brigade de lutte contre la criminalité économique" (CRECO)<sup>20</sup>, comptait initialement cinq personnes: le chef de la brigade, l'analyste financier entré en fonction en été 1999, une inspectrice affectée à la brigade en janvier 1999 mais déjà expérimentée, une autre inspectrice arrivée en janvier 1999 et qui a obtenu un brevet de comptable en mars 2002, et un inspecteur titulaire d'une licence de l'Institut de police scientifique et de criminologie de Lausanne (et récemment diplômé de la formation organisée par la Haute école de gestion en matière de criminalité économique), intégré à la brigade en mai 1999.

#### *d) Difficultés initiales*

Ainsi, au moment où elle a débuté son activité, en 1999, la nouvelle brigade était encore relativement inexpérimentée. Son chef était le seul membre de la CRECO, en sus de l'analyste financier, à avoir déjà travaillé dans le domaine des affaires économiques; les deux nouveaux inspecteurs étaient quant à eux encore inexpérimentés en tant que policiers; ils étaient tous deux inscrits à l'école de police.

A cela s'ajoute que la brigade a rapidement été confrontée à une grave maladie de son chef, qui l'a contraint à de fréquentes absences durant une longue période. D'autre part, une autre inspectrice de la brigade a elle aussi rencontré des problèmes de santé. Il en résulte que, au moins durant les premières années de son installation, la brigade de lutte contre la criminalité économique n'a pu être entièrement opérationnelle, du moins pas au niveau des espoirs qui avaient été placés en elle.

Enfin, il faut noter que les trois nouveaux membres de la brigade ont semble-t-il tous trois été quelque peu déçus du travail effectué, qui ne comblait pas toutes leurs attentes (voir aussi ci-après, ch. 2.3.1.3).

De l'autre côté, du côté judiciaire, le nouveau juge d'instruction économique a lui aussi connu durant la même période quelques difficultés, notamment d'ordre personnel, qui ont perturbé son

---

<sup>19</sup> Procès-verbal de la séance de la commission législative du 18 mars 1998, où cette volonté d'une action "proactive" apparaît clairement.

<sup>20</sup> Voir notamment, sur la réorganisation de cette brigade, les explications données par la cheffe du département, Monika Dusong, au Grand Conseil, BGC, Vol. 164, p. 2070 et ss, 2074, 2093 et ss.

installation et sa spécialisation dans le cadre de sa formation en cours d'emploi en matière de criminalité économique. A cela s'ajoute que le juge d'instruction économique a commencé son activité sur des dossiers dont les procédures avaient déjà été traitées auparavant par ses collègues, mais dont l'instruction n'avait pas été close, des dossiers anciens dont il n'avait pas lui-même entamé la procédure et qu'il a donc dû reprendre à l'origine.

A ces difficultés initiales de mise en route des structures judiciaires et policières de lutte contre la criminalité économique sont en outre venues s'ajouter, assez rapidement, certaines divergences dans la conception même du travail entre les autorités judiciaires et la police.

### **2.3.1.3. Les premières divergences de fond concernant les "infractions à la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)"**

#### **a) Exposé du problème**

Ces divergences dans la compréhension et la conception même du travail se sont manifestées tout particulièrement autour de ce qu'il est convenu d'appeler le problème des "infractions à la LAVS".

Il faut noter cependant que si ces divergences ne sont apparues qu'au cours de l'année 1999 et se sont cristallisées sur la problématique des infractions à la LAVS, elles paraissent néanmoins avoir été latentes dès l'introduction des nouvelles structures de lutte contre la criminalité économique et s'inscrire dans une perspective plus générale. En effet, si la police semble dès l'origine avoir attaché beaucoup d'importance à son rôle prospectif – "proactif", pour reprendre l'expression consacrée au sein de la police – dans le domaine de la criminalité économique, rôle qu'elle percevait – et perçoit toujours – comme indispensable à une lutte efficace contre la criminalité économique de grande envergure, telle que la mafia russe<sup>21</sup>, la justice paraît pour sa part avoir toujours adopté une attitude beaucoup plus réservée et critique à l'égard de cette conception "proactive". Ainsi, par exemple, dans son point de vue sur la révision législative du 3 février 1999, le procureur général tempérait déjà les ardeurs de la police cantonale, en s'exprimant ainsi: *"Les représentants de la police cantonale déclarent vouloir être plus actifs dans la recherche d'infractions pénales à caractère économique. Cette activité ne doit toutefois pas, selon le procureur général, entraîner la création d'une police fouineuse"*<sup>22</sup>.

Au cours des travaux de la CEP, le procureur général a précisé qu'il s'agissait d'éviter que la police se mette à enquêter sur n'importe qui, sans soupçons suffisants, car il estimait – et estime encore – que les règles générales sur l'ouverture d'enquêtes doivent aussi s'appliquer au domaine de la criminalité économique, en ce sens que des enquêtes ne doivent en principe être ouvertes que s'il existe des soupçons suffisants, fondés sur des éléments concrets, contre la personne visée.

En outre, le procureur Pierre Cornu exposait déjà clairement son opinion quant à la poursuite, il est vrai plus fastidieuse, des infractions à caractère économique d'une importance moindre: *"Pour accélérer le cours de l'instruction, on pourrait imaginer se concentrer uniquement sur les infractions les plus graves et laisser tomber les plus bénignes, les classer par opportunité. Cette méthode de travail, [...], devrait toutefois être utilisée avec beaucoup de réserves car elle donne une sorte d'impunité à certaines infractions"*<sup>23</sup>.

L'on constate ainsi qu'il existait déjà en filigrane, dès le départ, une première source de tensions potentielles entre police et magistrature, tensions qui, comme indiqué, se sont révélées par la suite dans le cadre du traitement des infractions à la LAVS.

#### **b) La jurisprudence du Tribunal fédéral et son application**

Le point de départ de cette "affaire" se situe dans un jugement du Tribunal fédéral du 10 avril 1991 (ATF 117 IV 78), qui a apparemment eu pour effet de rendre plus difficile le traitement de ces infractions.

---

<sup>21</sup> Procès-verbal de la séance de la commission législative du 18 mars 1998, p. 3 et 4, où c'est essentiellement de ce type de criminalité et d'action qu'il est question.

<sup>22</sup> Procès-verbal précité (note 21).

<sup>23</sup> Procès-verbal précité (note 21).



Avant ce revirement de jurisprudence, l'infraction à l'article 87, alinéa 3, de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (comme les infractions à la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle et à la loi fédérale sur l'assurance-accidents) était considérée comme réalisée dès que l'auteur avait déduit des cotisations sur les salaires de ses employés et n'avait pas versé les montants correspondants à la caisse de prévoyance concernée, ceci pour autant que les sommations légales aient été faites par la caisse. Il suffisait donc, pour arriver à une condamnation, d'établir que des cotisations avaient été déduites sur les salaires d'employés, que ces cotisations n'avaient pas été payées à la caisse et que les sommations légales avaient été faites par cette caisse. Les investigations nécessaires étaient relativement simples et rapides et, en principe, les éléments fournis par la plainte ou dénonciation et un interrogatoire du prévenu amenaient des preuves suffisantes pour entraîner une condamnation.

Par l'arrêt ATF 117 IV 78, le Tribunal fédéral exigeait, en plus, qu'il soit établi que le prévenu aurait eu, au moment où il avait déduit les cotisations sur les salaires, les moyens nécessaires pour verser l'équivalent à la caisse concernée, et il fallait en outre que l'on puisse conclure que le prévenu ne pouvait ou ne pourrait pas s'acquitter au dernier moment des montants correspondants. En d'autres termes, on devait notamment pouvoir prouver que le prévenu, au moment où il établissait les salaires (fiches de salaires mentionnant les déductions sociales), disposait de liquidités suffisantes pour payer les montants correspondants à la caisse concernée. Force était donc de constater que, sur le plan comptable, la jurisprudence était difficile à appliquer.

Il ressort par ailleurs des renseignements requis à l'époque par le chef de la CRECO, Christian Schuetz, auprès des brigades financières des cantons de Genève, de Fribourg, de Vaud – encore que le chef de la CRECO n'ait pu obtenir de ce canton une réponse précise – et du Valais que l'arrêt du Tribunal fédéral n'était soit pas connu des services concernés, soit assez délibérément ignoré en raison précisément des difficultés pratiques qu'engendrait son application ou, à tout le moins, du travail disproportionné, au vu des maigres résultats généralement obtenus – tout au plus de modestes condamnations –, que son respect aurait exigé.

### *c) Situation à Neuchâtel*

Sous la jurisprudence antérieure à 1991, le Ministère public chargeait presque toujours la police cantonale d'enquêter dans les affaires de ce genre, car ces enquêtes ne posaient pas de problèmes complexes: il suffisait que la police entende la personne visée par la plainte ou dénonciation, puis établisse un rapport. Un juge d'instruction n'était saisi que si l'ampleur des détournements était telle qu'un renvoi du prévenu devant un tribunal correctionnel paraissait devoir être envisagé (ou si d'autres types d'infractions paraissaient aussi devoir être envisagés). Dans les deux cas de figure, les investigations nécessaires ne prenaient que peu de temps.

Après 1991 et pendant quelques années, la manière de traiter ces affaires n'a pas été adaptée à la nouvelle jurisprudence. Dans de nombreux cas, les renvois devant les tribunaux de police aboutissaient à des acquittements, pour le motif que, s'il était établi que les cotisations avaient été déduites et n'avaient pas été payées, il ne l'était pas que le prévenu disposait concrètement des moyens de verser les cotisations déduites à la caisse concernée, ceci au moment où il procédait à la déduction ou par la suite.

Lorsque les postes de juge d'instruction économique et d'analyste financier ont été créés, le Ministère public a estimé qu'un effort pouvait être fait pour la poursuite des infractions en matière de cotisations sociales. Il a donc saisi le juge d'instruction économique des cas d'une certaine importance (montant détourné supérieur à 20.000 francs environ), dans l'idée que les examens comptables nécessaires seraient effectués pour ces affaires. Pour les cas moins importants, la police cantonale était encore requise de procéder à l'enquête, soit en principe d'entendre la personne visée et de procéder à toute autre opération utile.

Apparemment, l'une des causes du malaise de la police tenait en particulier à l'existence de deux pratiques d'instruction différentes dans le canton de Neuchâtel: alors qu'aucune analyse comptable n'était requise de la police lorsqu'elle était saisie directement par le Ministère public, dans le cadre d'une enquête préalable, le juge d'instruction économique exigeait, lui, toujours une telle analyse dans ses réquisitions à la police.

La jurisprudence évoquée a donc donné lieu à quelques "tensions" entre la police, et surtout l'analyste financier, d'une part, et le juge d'instruction économique, de l'autre. Les agents de la brigade s'estimaient en effet submergés par un travail de comptabilité fastidieux, dans le cadre d'affaires qui aboutissaient la plupart du temps à un acquittement ou au prononcé d'une peine très

légère. Sachant ou pensant en outre que les autres cantons romands ne se conformaient pas avec autant d'assiduité à la jurisprudence du Tribunal fédéral et ne devant apparemment pas effectuer un travail aussi considérable lorsqu'ils étaient directement saisis par le Ministère public, les membres de la brigade financière ne se conformaient qu'à contre-cœur aux exigences du juge d'instruction économique.

Selon certaines des personnes auditionnées, notamment l'inspecteur Florian Dubail, le traitement de ces infractions à la LAVS, à la LPP et à la LAA a par conséquent donné lieu à un conflit, d'environ six mois, entre le juge d'instruction économique et l'analyste financier. Alors que le premier désirait agir conformément à la jurisprudence et, semble-t-il, aux instructions du Ministère public, le second semblait considérer que le Tribunal fédéral avait fait fausse route en rendant une décision qu'il n'était parfois tout simplement pas possible de respecter.

Le procureur général, quant à lui, estimait qu'un employeur qui déduit des cotisations sur le salaire de ses employés sans les reverser à la caisse de compensation commettait un délit grave, car ce délit lésait au fond l'ensemble des personnes et institutions concernées par le système de prévoyance sociale, et donc que cette forme de criminalité n'était pas anodine. Pour lui, une poursuite décidée de ce type d'infraction permettait d'obtenir des résultats, notamment d'ordre préventif. Le procureur général considérait qu'il fallait traiter ces procédures, même si elles exigeaient des policiers de nombreux calculs souvent fastidieux et si les peines prononcées par les tribunaux étaient ensuite relativement légères.

Quoi qu'il en soit de l'appréciation que l'on peut faire de ces divergences de conception, force est de constater que certains membres de la CRECO, en particulier l'analyste financier, qui espéraient peut-être pouvoir consacrer une partie importante de leur temps à une activité "proactive" et, en même temps, à la lutte contre la "grande" criminalité en col blanc, ont pu, à tort ou à raison, se sentir frustrés de devoir concentrer leurs forces à des enquêtes qu'ils jugeaient fastidieuses portant sur le détournement des charges sociales. Ce sentiment de frustration a même pu être exacerbé par le fait que les brigades financières des autres cantons romands n'auraient quant à elles pas suivi aussi scrupuleusement la jurisprudence du Tribunal fédéral. Un tel sentiment de frustration ne paraît – même s'il n'en a pas été le facteur déterminant – pas avoir été totalement étranger à la démission de l'analyste financier, Christophe Bise (voir ci-après, pour l'année 2000, ch. 2.3.2.3, lettre a).

Pendant quelques années, le problème apparu en 1999 pour les infractions à la LAVS n'a pas véritablement trouvé de solution. Si le juge d'instruction économique s'en est par la suite souvent entretenu avec les membres de la brigade et s'il a pris contact avec d'autres magistrats afin de résoudre la question, aucune solution satisfaisante n'a d'abord été trouvée, et ce sans qu'il soit possible d'imputer la cause de cet échec à une personne déterminée. En effet, après avoir été nanti d'une note établie par le chef de la CRECO, Christian Schuetz, le 30 octobre 2000, note dans laquelle cet inspecteur exposait notamment les difficultés d'application de la jurisprudence fédérale et la pratique des autres cantons romands, le juge d'instruction économique a transmis ces informations au procureur général et lui a demandé de pouvoir s'entretenir avec lui, l'inspecteur Schuetz et l'analyste financier de ces difficultés. Le procureur général a accepté l'idée d'une telle réunion, mais a souhaité, d'une part, que le juge d'instruction se renseigne au préalable auprès de ses collègues d'autres cantons afin de mieux connaître leur pratique et, d'autre part, qu'un président de tribunal de district et le président de la Chambre d'accusation soient présents. Un échange de correspondances entre magistrats a suivi et une séance a réuni le procureur général, le président de la Chambre d'accusation, deux présidents de tribunaux de district et le juge d'instruction économique. Cette séance a abouti au constat qu'en l'état de la jurisprudence, aucune solution réellement satisfaisante ne pouvait être trouvée. Le chapitre paraît avoir été "clos", provisoirement, par un courrier (électronique) adressé en juin 2001 par le procureur général aux autres magistrats invités à la séance, dans lequel le procureur général indiquait qu'il ne voyait pas de solution et faisait appel à ceux qui en entreverraient une. A ce propos, un des magistrats consultés par le procureur général notait, non sans humour, que la seule solution qu'il pouvait imaginer était qu'il fallait "*changer les juges fédéraux*".

Néanmoins, une solution apparemment satisfaisante est finalement venue du Tribunal pénal économique qui, dans un jugement du 26 septembre 2001, a relativisé la portée de la jurisprudence du Tribunal fédéral. En substance, le Tribunal pénal économique a alors considéré que commettait l'infraction à l'article 87, alinéa 3, LAVS celui qui, pendant de nombreux mois, choisissait de payer les salaires et les fournisseurs, avec des moyens juste suffisants, mais non les cotisations salariales, car l'employeur n'était pas en droit de choisir librement les dettes dont il entendait s'acquitter; si pouvait échapper à la répression l'employeur qui omettait de payer les cotisations sociales en raison d'une crise de trésorerie passagère, sans pour autant mettre le

paiement en péril à moyen terme, il n'en allait pas de même de celui qui, de façon systématique et durable, faisait l'économie de telles cotisations, parce qu'il reconnaissait indûment d'autres priorités et cherchait à poursuivre une exploitation vouée à l'échec. Cette jurisprudence a été confirmée par la Cour de cassation pénale, dans un arrêt du 6 septembre 2002.

Cette nouvelle jurisprudence facilite le travail des enquêteurs et des tribunaux, dans la mesure où il n'est en principe plus nécessaire de procéder à des recherches comptables étendues pour constater l'infraction. Le Ministère public en a tiré les conséquences, notamment en mettant en place, en 2003, un nouveau système de traitement de ce type d'infraction. Maintenant, dans l'essentiel des cas, le Ministère public adresse directement aux personnes visées une copie de la plainte ou dénonciation, en les invitant à lui faire part de leurs observations et à joindre à celles-ci des copies de tous documents utiles. A réception des observations ou en l'absence de réponse, le Ministère public examine la situation et rend généralement une ordonnance pénale contre le prévenu. S'il n'y a pas d'opposition, l'ordonnance pénale vaut jugement définitif. S'il y a opposition, le Ministère public examine si d'autres investigations seraient nécessaires pour établir les faits et prend les mesures utiles. Le juge d'instruction économique n'est saisi que si l'ampleur particulière des détournements le justifie, et là encore l'enquête est notablement plus simple que ce qui prévalait antérieurement. Ce système entraîne des travaux supplémentaires pour le Ministère public et son secrétariat, mais décharge sensiblement la police cantonale et en principe aussi les tribunaux.

#### **2.3.1.4. L'affaire "Amin A."**

##### *a) Circonstances de l'affaire*

Pour revenir à l'année 1999, une première affaire concrète, qui se situe au cours de l'été et est apparemment sans aucun lien avec la mise en place des structures de lutte contre la criminalité économique, est mentionnée par la plupart des personnes que la commission a auditionnées comme l'un des épisodes qui a fortement contribué à accroître les tensions entre les autorités judiciaires, en particulier le Tribunal cantonal, d'un côté, et le Conseil d'Etat, plus précisément la cheffe du DJSS, Monika Dusong, et la police, de l'autre côté. Il s'agit de l'affaire "Amin A.", affaire qui comporte à vrai dire différents volets et qui, aujourd'hui encore, fait l'objet d'interprétations divergentes selon les protagonistes.

L'affaire "Amin A. et consorts" concernait le tenancier d'un établissement public du Locle, M. Amin A., dont on pouvait penser, pour reprendre l'expression du président du Tribunal cantonal, François Delachaux, "*qu'il jouait au monopoly d'une part et d'autre part qu'il avait diverses activités "inofficielles" de différents genres*". Amin A. était notamment soupçonné d'avoir contribué à l'écoulement de plus de 200 kg d'héroïne et de cocaïne<sup>24</sup>.

Le dossier comptait neuf ou dix inculpés et Amin A. et ses hommes de main avaient emprise sur quatre ou cinq établissements publics du Locle et de La Chaux-de-Fonds.

##### *b) Premier volet: organisation du travail de la police et de l'instruction*

Le premier volet de l'affaire "Amin A." a trait à l'organisation du travail de la police et aux critiques qui ont été adressées à cette dernière. La police cantonale avait elle-même donné à ce dossier le nom d'affaire "momies" en raison du fait qu'elle faisait référence à certains anciens dossiers qui n'avaient jamais été traités auparavant et qui ont dû être ressortis des placards, en ce sens qu'on trouvait dans le dossier "Amin A." de nouveaux personnages mettant en cause des policiers qui auraient renseigné la "mafia" locale. L'affaire avait donc des liens indirects avec l'affaire Flühmann.

Lors de son audition, le chef de la sûreté, Olivier Guéniat, a expliqué à la commission que, au moment de l'instruction de cette affaire, la police cantonale "sortait" tout juste de l'ancienne CEP et que, pour beaucoup d'inspecteurs, les cicatrices étaient encore ouvertes. Il avait dès lors été décidé, au sein de l'état-major, de cloisonner complètement l'enquête relative à l'affaire "Amin A." – au niveau de l'information –, de manière à ce que seuls des inspecteurs qui n'avaient jamais eu aucun lien ni avec Werner Flühmann, ni avec le camp opposé, seraient chargés de l'enquête. En d'autres termes, l'affaire était tenue secrète afin d'éviter de nouvelles accusations et de nouveaux problèmes dans un dossier sensible du fait que l'existence de policiers ripoux était à nouveau

<sup>24</sup> *L'Express* et *L'Impartial*, du 24 juillet 1999, p. 3.

évoquée. C'est du reste pour cette raison qu'Olivier Guéniat lui-même avait activement participé à l'enquête et suivi cette affaire du début à la fin.

Cette conception de l'organisation de l'enquête et de la façon de travailler de la police ne paraît pas avoir été perçue de la même manière du côté des autorités judiciaires. Il semblerait en effet, du moins de l'avis desdites autorités, que l'affaire "Amin A." ait contribué à empoisonner les relations entre la justice et la police avant même le prononcé du jugement. Selon le président du Tribunal cantonal, François Delachaux, la juge d'instruction chargée de l'instruction à La Chaux-de-Fonds, Marysa Vonlanthen, aurait en effet dû instruire dans des conditions particulièrement pénibles. L'affaire "Amin A." était, toujours selon ce magistrat, non seulement une affaire pour laquelle la police avait mis en œuvre de gros moyens, mais également une affaire "polluée" par une enquête parallèle, ou souterraine, qui était alors la suite de l'affaire Flühmann, de sorte que la juge d'instruction ne savait pas en quels policiers elle pouvait avoir confiance. En outre, certains inspecteurs refusaient de travailler avec d'autres et quelques-uns craignaient que des plaintes pénales soient déposées à leur encontre par des collègues. D'après François Delachaux, le fait que des membres de la police aient ainsi perturbé le déroulement de l'enquête par une enquête souterraine en relation avec l'affaire Flühmann n'était guère professionnel.

### *c) Deuxième volet: jugement et critiques du travail de la police*

Le deuxième volet de l'affaire "Amin A." concerne le jugement au fond, qui a lui aussi contribué à exacerber les tensions entre la justice et la police. Le 2 juillet 1999, la Cour d'assises condamnait M. Amin A. à une peine de trente mois d'emprisonnement, alors que le Ministère public avait requis 17 ans de réclusion. D'accord avec la peine requise, les policiers ont été déçus par ce jugement qu'ils estimaient trop clément. Surtout, le travail de la police avait fait l'objet, au cours de l'audience, de véhémentes critiques notamment de la part des avocats des prévenus, critiques qui ont été mal ressenties à un moment où la police était encore, à tort ou à raison, fragilisée par certains événements antérieurs. Par ailleurs, les policiers chargés de cette affaire lui avaient consacré un temps et une énergie tels qu'ils étaient sans doute plus sensibles à la critique.

Il est vrai que les critiques émises par les avocats étaient particulièrement sévères et que le président de la Cour d'assises n'était pas intervenu pour y mettre fin. L'audience a d'ailleurs donné lieu à divers articles de presse, relatant ces critiques, ainsi qu'à une correspondance relativement virulente entre autorités exécutive et judiciaire. Ainsi, dans *L'Express* et *L'Impartial* du 24 juillet 1999, paraissait un important article relatif à cette affaire, accompagné d'une photographie présentant le procureur général, Pierre Cornu, le commandant de la police cantonale, Laurent Krügel, et le chef de la sûreté, Olivier Guéniat. Ce dernier faisait alors part aux deux journalistes qui les interviewaient du "ras-le-bol" de la police cantonale relativement à la focalisation, notamment des médias, sur une ou deux affaires seulement, alors que, comme le confirmait le procureur général, les opérations menées par la police ne prêtaient dans plus de 99% des cas pas flanc à la critique. Laurent Krügel estimait également qu'un tribunal n'était pas le lieu adéquat pour faire le procès de la police et il déclarait n'admettre de telles critiques que de la part du Ministère public ou du juge d'instruction<sup>25</sup>.

Par la suite, dans un courrier adressé le 26 juillet 1999 au président de la Cour d'assises, le commandant de la police cantonale demandait à pouvoir s'entretenir avec François Delachaux et Olivier Guéniat de cette audience, estimant notamment que dans cette affaire, *"malgré ce qui a pu être dit en audience et repris dans les médias, la police de sûreté a probablement travaillé de la manière la plus professionnelle qui soit, mieux sans doute qu'elle ne l'avait jamais fait sur le plan formel. Les accusations portées par [le président de la Cour, François Delachaux] et par les défenseurs à l'encontre de certains de nos collaborateurs sont dénuées de fondement"*.

Lors de son audition par la CEP, le procureur général a émis au sujet de cet épisode une opinion plus nuancée. D'une part, il estime qu'il y avait certes des critiques à émettre quant au travail fourni en l'occurrence par la police, et également par la juge d'instruction chargée de l'enquête, et que, si un dossier présente des lacunes, le Tribunal a parfois l'obligation d'en faire mention dans son jugement. Mais, d'autre part, le procureur considère toutefois qu'il y a diverses façons de formuler des critiques et que, *"lors de cette audience-là, on a dit et laissé dire des choses extrêmement graves sur le travail de la police (surtout du côté de la défense). Mais le Conseil d'Etat aurait dû s'abstenir de s'en prendre au président de la Cour d'assises, car cela aurait été l'occasion de montrer à la police qu'elle ne peut pas faire n'importe quoi en étant chaque fois*

<sup>25</sup> *L'Express* et *L'Impartial* du 24 juillet 1999, p. 3.

*couverte par le Conseil d'Etat*". Pierre Cornu estime en outre qu'il y a souvent une assez mauvaise compréhension, de la part de la police, de ce qu'est le déroulement d'une procédure judiciaire.

Il faut préciser que, dans cette affaire "Amin A.", le jugement de la Cour d'assises a condamné la plupart des prévenus pour participation à une organisation criminelle, mais a écarté les préventions d'infractions à la loi fédérale sur les stupéfiants. Saisie de recours du Ministère public et des condamnés, la Cour de cassation pénale a estimé que l'infraction de participation à une organisation criminelle n'était pas suffisamment établie et ne pouvait donc pas être retenue; par contre, elle a jugé que les prévenus devaient bien être condamnés pour trafic de stupéfiants, comme le Ministère public le soutenait; elle a cependant confirmé les peines prononcées. Le Tribunal fédéral a ensuite rejeté les recours déposés contre l'arrêt de la Cour de cassation pénale par le Ministère public (qui pensait que, si on retenait le trafic de stupéfiants, les peines devaient être plus élevées que celles prononcées par la Cour d'assises) et par les condamnés (qui concluaient à leur acquittement). On notera donc que si les critiques émises à l'égard de la police étaient certes très sévères et si plusieurs éléments peuvent expliquer les difficultés rencontrées lors de l'instruction de l'affaire "momies", les peines prononcées par la Cour d'assises ont été confirmées par le Tribunal fédéral. De l'avis du président de la Cour d'assises, cela s'explique encore une fois par le fait que, dans ce dossier, force est de constater qu'il y avait *"beaucoup d'hypothèses mais peu de preuves"*, avis partagé par certains jurés<sup>26</sup>.

#### *d) Troisième volet: "appréciations" de la cheffe du département*

Le troisième volet de l'affaire "Amin A." concerne les relations de la cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité, Monika Dusong, avec le Tribunal cantonal, lequel reproche à la conseillère d'Etat d'avoir en certaines occasions fait preuve d'interventionnisme dans les affaires judiciaires.

Lors de son audition, le président du Tribunal cantonal, François Delachaux, a fait part à la CEP de l'épisode suivant. A l'occasion d'une pause pendant les délibérations de la Cour d'assises, Monika Dusong, qui passait par-là, aurait dit aux jurés que son opinion était faite sur ce dossier. Le juge Delachaux n'aurait alors fait aucun commentaire, et ce malgré la surprise qu'avait manifestée l'un des jurés. D'après l'interprétation de François Delachaux, le sens de la phrase de la cheffe du DJSS ne pouvait être que celui de l'opportunité d'une condamnation qui, d'après elle, était nécessaire et devait être sérieuse. François Delachaux a précisé lors de son audition qu'il s'agissait là d'une des appréciations de la cheffe du département auprès de magistrats et de jurés auxquelles il était fait allusion dans la lettre du Tribunal cantonal au Grand Conseil, du 30 août 2002, lettre qui a conduit à l'institution de la commission d'enquête.

Interrogés à ce sujet, plusieurs jurés ont confirmé les faits. Alors qu'ils prenaient la pause dans la Cour du Château, ils ont croisé Monika Dusong, qui les a salués. Une conversation s'est alors engagée à propos de l'enquête sur l'assassinat d'un bijoutier à Neuchâtel. La cheffe du DJSS a demandé aux jurés quelle affaire ils jugeaient. Suite à leur réponse, elle aurait déclaré en substance que pour ce qui la concernait, elle saurait ce qu'elle ferait à leur place, mais qu'elle n'en dirait pas plus pour ne pas influencer le jury.

Notons que toutes les personnes alors présentes, et qui ont répondu à la demande expresse de la CEP, ne se souviennent pas exactement de cet épisode dans les mêmes termes précis et que certains l'ont simplement oublié car il ne les a pas marqués<sup>27</sup>.

Interrogée au sujet de cet événement, Monika Dusong a déclaré quant à elle, lors de son audition, qu'elle n'avait nullement souvenir d'avoir dit à un juré que son opinion était faite dans une quelconque affaire et elle a précisé qu'elle s'était longuement interrogée après avoir eu connaissance de ces allégations du Tribunal cantonal qui, pour elle, n'éveillaient absolument aucun souvenir.

Toujours selon le président du Tribunal cantonal, quelques semaines plus tard, alors que Monika Dusong et François Delachaux étaient tous deux à l'apéritif suivant l'assermentation d'un nouveau juge, la cheffe du département aurait en outre déclaré au président du Tribunal cantonal qu'heureusement elle était assise lorsqu'elle avait pris connaissance du jugement de la Cour d'assises (toujours dans l'affaire "Amin A."), tant elle était persuadée qu'elle n'avait pas

<sup>26</sup> Lettres et courriels de jurés de l'affaire "Amin A.", de juillet 2003.

<sup>27</sup> Lettres et courriels de jurés de l'affaire "Amin A.", de juillet 2003.

connaissance de la même affaire – ou du même dossier. Ce nouvel épisode fait dire à François Delachaux qu'il ne peut s'empêcher de penser que la cheffe du département avait bel et bien eu accès au dossier de cette affaire. Le président du Tribunal cantonal n'en voit pas la justification, même s'il reconnaît qu'il n'est pas exclu que cela soit dû au lien entre l'affaire "Amin A." et l'affaire Flühmann, dans laquelle le DJSS était lui-même "partie".

Lors de son audition par la CEP, Monika Dusong a précisé à ce sujet n'avoir jamais accès – ni ne l'avoir jamais eu (sauf dans un cas, cf. ch. 2.3.2.2, lettre e) – à un dossier relevant de la justice pénale et que, dans le cadre de l'affaire "Amin A.", elle avait simplement eu quelques bribes d'informations. Elle a souligné en outre n'être absolument jamais intervenue auprès d'un juge avant le prononcé d'un jugement, mais estime avoir le droit de lui faire part discrètement de son opinion après qu'une affaire a été jugée.

Monika Dusong a également expliqué que lorsque la police n'agit pas encore en sa qualité de police judiciaire, et dans le cadre de l'allocation de crédits extraordinaires ou du paiement d'un nombre très important d'heures supplémentaires, elle doit nécessairement avoir suffisamment d'informations pour juger du bien-fondé des moyens qu'elle doit accorder – ou refuser –, mais qu'elle n'a jamais connaissance des dossiers judiciaires.

### **2.3.2. L'année 2000**

#### **2.3.2.1. En général**

D'une manière générale, l'année 2000 est sans doute celle qui a concrètement marqué le début d'une aggravation des tensions entre les autorités judiciaires, d'un côté, et la police cantonale et la cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité, de l'autre.

Deux sortes d'événements ou d'incidents ont spécialement "meublé" cette année: d'une part, la naissance et la propagation d'une rumeur selon laquelle certaines affaires auraient pu être étouffées ont sensiblement perturbé les relations entre les autorités judiciaires, spécialement le juge d'instruction économique et le Tribunal cantonal, d'un côté, et la cheffe du département et la police cantonale, de l'autre (ch. 2.3.2.2); d'autre part, la démission de l'analyste financier, à l'automne 2000, a révélé divers incidents d'ordre plutôt personnel entre certains membres de la brigade financière et le juge d'instruction économique, qui ont abouti, notamment, à une note du chef de la police de sûreté; cette note a elle-même provoqué un double conflit, à la fois personnel entre son auteur et le juge d'instruction économique, et institutionnel entre le Tribunal cantonal et le Conseil d'Etat (ch. 2.3.2.3). Ces conflits se sont d'ailleurs poursuivis durant l'année 2001 et même, en 2002, jusqu'à l'institution de la CEP.

#### **2.3.2.2. Printemps 2000: naissance et propagation d'une rumeur d'étouffement de certaines affaires**

##### *a) Inspection du Tribunal cantonal du 17 mars 2000*

Le premier incident concret, qui est probablement même l'élément qui a déclenché un véritable conflit entre le Tribunal cantonal et la cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité, est celui de la propagation d'une rumeur selon laquelle le Tribunal cantonal aurait conseillé au juge d'instruction économique de ne plus s'occuper de certaines affaires.

L'incident remonte à la traditionnelle inspection annuelle menée par le Tribunal cantonal, en tant qu'autorité de surveillance, auprès des juges d'instruction, qui s'est tenue le 17 mars 2000. Selon les faits tels qu'ils ont été rapportés à la commission par plusieurs des personnes auditionnées, deux membres de la Chambre d'accusation, les juges cantonaux Claude Bourquin et Jacques-André Guy, se sont rendus au greffe des juges d'instruction de La Chaux-de-Fonds et, à cette occasion, ont attiré l'attention du juge d'instruction économique sur la prescription, en lui indiquant – selon François Delachaux – que pour les affaires "*dont l'instruction avait débuté depuis longtemps déjà avant son arrivée, il était important de les dimensionner de façon pas trop ambitieuse pour ne pas arriver à la prescription. Ces deux magistrats ont ainsi invité le juge d'instruction économique à centrer ses activités sur les éléments solides du dossier en prenant garde à la prescription; ce qui conduit à un redimensionnement à la baisse de certains actes d'enquête ou d'instruction*". Le rapport établi le 17 mars 2000 par les deux juges cantonaux précités à la suite de cette inspection relève à ce sujet que le "*juge d'instruction économique est*

*invité à ne pas consacrer trop de temps au traitement des dossiers anciens, proches de la prescription".*

Cette intervention est *a priori* banale, c'est-à-dire qu'elle est apparemment habituelle dans la pratique de la surveillance qu'exerce le Tribunal cantonal, en ce sens que ce dernier, aux dires d'un juge cantonal, *"rappelle aux juges d'instruction de tout temps que, dans les affaires anciennes où il y a un risque de péremption absolue de l'action pénale, il ne [faut] pas s'attarder sur la période trop ancienne de l'affaire, mais poursuivre sur la base d'une période plus récente"*. Pourtant elle a, par la suite, été mal comprise par la police, à laquelle elle a été communiquée, pour devenir finalement une rumeur qui a provoqué un conflit très important entre le Tribunal cantonal et la cheffe du département.

Apparemment, Yann Decnaeck a dû informer à l'occasion l'un ou l'autre des membres de la CRECO de ce que le Tribunal cantonal lui avait conseillé de redimensionner certaines affaires. Averti de ce "redimensionnement", lequel concernait notamment une affaire concrète plus ou moins liée à l'affaire Flühmann, le chef de la sûreté, Olivier Guéniat, qui estime lui-même qu'il pouvait s'agir de la répercussion d'une mauvaise interprétation des conseils du Tribunal cantonal au juge d'instruction économique, s'en est entretenu semble-t-il à deux reprises avec Yann Decnaeck lors de discussions portant sur d'autres sujets – notamment la question d'anciennes écoutes téléphoniques liées à l'affaire Flühmann.

Par la suite, ce "redimensionnement" aurait été évoqué lors d'une séance de l'état-major de la police cantonale, à laquelle participait également la cheffe du département. Interrogé par cette dernière à ce sujet, Olivier Guéniat lui aurait déclaré de s'adresser directement au juge d'instruction économique.

#### *b) Séance du 6 avril 2000 entre une délégation du Tribunal cantonal et la cheffe du département*

Quelque temps plus tard, le 6 avril 2000 au matin, s'est tenue une des habituelles rencontres entre la cheffe du département et une délégation du Tribunal cantonal. Il y a notamment été décidé de constituer un groupe de travail pour examiner la réponse à donner à une motion Haefliger qui venait d'être déposée sur la question de la justice pénale des mineurs et l'organisation des autorités tutélaires<sup>28</sup>. Lors de la séance, Monika Dusong aurait en outre, selon l'un des représentants du Tribunal cantonal, *"laissé entendre qu'il y avait une rumeur selon laquelle le Tribunal cantonal serait intervenu auprès du juge d'instruction économique pour étouffer une affaire, allusion que [Monika Dusong aurait] présentée sous la forme suivante: "On m'a rapporté que le Tribunal cantonal est intervenu pour étouffer des affaires"*. Priée de compléter son information, Monika Dusong aurait alors souhaité, toujours selon le même magistrat, contrôler ses sources<sup>29</sup>.

Selon Monika Dusong, elle-même n'aurait alors jamais prétendu que le Tribunal cantonal voulait étouffer une affaire, mais aurait évoqué le risque que ce recentrage soit compris comme une volonté d'étouffer une affaire. Elle aurait ainsi attiré l'attention du Tribunal cantonal sur le fait que le redimensionnement pouvait être mal interprété et qu'une explication rationnelle des raisons serait de nature à ne pas laisser germer ce genre d'accusation.

#### *c) Appel téléphonique de Monika Dusong à Yann Decnaeck*

Le même jour (6 avril 2000), dans l'après-midi, vers 15 heures apparemment, la cheffe du département a ainsi donné un coup de téléphone au juge d'instruction économique, pour lui demander, selon la version donnée à la commission par ce dernier, *"s'il est exact qu'il subit des pressions au niveau du Tribunal cantonal pour ne pas instruire certaines affaires"*. Yann Decnaeck a toutefois précisé à la commission que *"le coup de fil était postérieur aux explications que la conseillère d'Etat avait reçues préalablement du Tribunal cantonal concernant la rumeur de pressions exercées sur lui et qu'elle voulait une confirmation des dires du Tribunal cantonal"*.

Lors de son audition par la commission, Monika Dusong a confirmé avoir appelé Yann Decnaeck *"pour lui demander la raison de sa décision d'arrêter une enquête complexe, instruite depuis de*

<sup>28</sup> Procès-verbal de la rencontre du 6 avril 2000 entre la cheffe du DJSS et le Tribunal cantonal, p. 3.

<sup>29</sup> A noter que le procès-verbal de la séance ne contient aucune allusion à ce sujet.

*nombreuses années par cinq juges d'instruction successifs et ayant entre autres des liens avec l'affaire Flühmann". Elle a précisé que le juge d'instruction économique lui avait, pour toute réponse, "rappelé la séparation des pouvoirs, en lui recommandant de poser la question directement au Tribunal cantonal". Elle avait alors admis que le juge ne pouvait rien lui dire et elle n'avait dès lors pas insisté, la conversation s'étant ensuite poursuivie sur de tout autres sujets, sans lien aucun avec l'affaire, ni même avec les questions de la justice, "du fait que le juge d'instruction économique était son ancien stagiaire" lorsqu'elle était conseillère communale en Ville de Neuchâtel.*

A la suite de cet entretien téléphonique, le juge d'instruction économique, surpris par le caractère inhabituel d'un tel appel et en songeant qu'un précédent coup de fil entre un membre du Conseil d'Etat et une magistrate de l'instruction avait conduit à l'institution d'une commission d'enquête parlementaire, a immédiatement rédigé une note résumant (la première partie de) l'entretien et qu'il a fait contresigner par son greffier<sup>30</sup>.

Par la suite, toujours en avril ou en mai 2000, lors d'une réunion entre les juges d'instruction, le procureur général et l'état-major de la police, Yann Decnaeck aurait expliqué à ce dernier qu'il n'était pas opportun que certaines informations, comme celles relatives à l'orientation ou à la réorientation d'une enquête, "filtrent" jusqu'au gouvernement et qu'il voulait que la séparation soit clairement faite entre la police judiciaire et la police au sens strict.

#### *d) Séance du 4 juillet 2000 entre une délégation du Tribunal cantonal et la cheffe du département*

Le 4 juillet 2000 s'est tenue une nouvelle séance – ordinairement prévue, comme c'était régulièrement le cas jusque-là – entre la cheffe du département et une délégation du Tribunal cantonal, formée de quatre juges – les juges cantonaux Geneviève Joly, alors présidente du Tribunal cantonal, Christian Geiser, vice-président, Claude Bourquin, ancien président (tous trois formant la commission administrative de l'époque), et François Delachaux (concerné par l'un des sujets à l'ordre du jour de la séance). Comme à l'accoutumée, la délégation du Tribunal cantonal était accompagnée du greffier du tribunal, Dominique Deschenaux, alors que Monika Dusong l'était par le chef du service de la justice, Etienne Robert-Grandpierre.

De l'avis de toutes les personnes que la commission a pu auditionner à son sujet, cette séance a été d'une extrême virulence – c'est du reste la séance à laquelle Monika Dusong a par la suite fait allusion dans la presse, en été 2002, au moment où l'affaire était devenue "publique", en déclarant: *"on a porté atteinte à mon honneur"*<sup>31</sup>. Force est de constater que cette séance a objectivement marqué la fin des rapports réguliers – et même des rapports tout court, du moins des relations officielles – entre la cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité et le Tribunal cantonal.

Il n'a pas été possible à la CEP de reconstituer précisément ce qui s'est passé au cours de cette réunion et ce qui s'y est dit, pour différentes raisons. D'une part, en effet, il semble que la cheffe du département ait très rapidement été prise à partie à propos de la réponse à la motion Haefliger. L'un des points à l'ordre du jour était le *"but de nos rencontres"*, et les membres du Tribunal cantonal auraient, selon l'actuel président, demandé à Monika Dusong *"à quoi cela servait de discuter en avril de la mise sur pied d'un groupe de travail pour étudier la question de l'autorité tutélaire s'il suffisait de lire la presse un mois plus tard pour savoir ce qu'elle en pensait"*. Le président du Tribunal cantonal a précisé à la CEP, lors de son audition, *"ne pas pouvoir dire si la question a été posée agressivement ou pas et ne pas pouvoir exclure qu'elle ait été reçue de cette façon"*. Toujours est-il que Monika Dusong aurait *"réagi assez vertement"* et, se sentant personnellement mise en accusation, demandé à ce que le greffier du Tribunal cantonal n'assiste pas à la séance. Les membres du Tribunal auraient accepté cette requête, à la condition qu'il en soit de même du chef du service de la justice. La séance s'est donc poursuivie sans que les "administratifs" n'y assistent et, en conséquence, sans qu'un procès-verbal en soit tenu, de sorte qu'il n'existe aucune trace écrite du déroulement de la séance et de ce qui s'y est dit. Seuls existent les témoignages des cinq personnes qui ont participé à la séance, et les versions divergent, au moins partiellement. D'autre part, Monika Dusong, visiblement encore sous le choc de cette réunion, qu'elle a apparemment très mal vécue – ce qu'a du reste confirmé à la commission le chef du service de la justice, qui l'avait attendue jusqu'à la fin de la séance – n'a

<sup>30</sup> Note confidentielle établie par Yann Decnaeck, le 6 avril 2000.

<sup>31</sup> *Le Matin* du 5 septembre 2002.



pas voulu, lors de son audition par la CEP, revenir sur les détails de la séance et les propos qui y ont été échangés.

Selon sa propre version, Monika Dusong s'était adressée au Tribunal cantonal *"pour lui faire part de l'incompréhension de la police de sûreté au sujet de l'arrêt [d'une] enquête"* et lui en avait demandé les raisons, car cela pouvait donner *"l'impression que des personnes impliquées bien connues pourraient être protégées"*. Elle a souligné devant la commission qu'elle n'avait *"pas parlé de forfaiture ni de corruption, mais [...] posé des questions pour pouvoir expliquer la décision dans le but de pouvoir dissiper les doutes de ses collaborateurs. Elle a bien vu que le Tribunal cantonal avait interprété ses propos comme si elle supposait qu'il y avait corruption ce qui n'était nullement dans son intention"*. Monika Dusong est cependant *"d'avis que dans un tel cas les magistrats doivent pouvoir donner des explications, même sommaires, pour garder l'adhésion des enquêteurs et pour ne pas laisser germer des soupçons ou un sentiment d'inachevé. Au moment où l'on est en train de reconstruire la confiance de la police et de remettre un bon fonctionnement en route, [Monika Dusong] pense que la justice aurait eu tout intérêt à être plus transparente dans ses communications envers les inspecteurs en leur donnant quelques explications rationnelles"*.

En ce qui concerne le déroulement de la séance elle-même, Monika Dusong a précisé que, *"face aux propos d'une violence absolument rare (sorte de réquisitoire jamais vu dans [sa] vie), [elle] a dû interrompre la séance pour faire sortir les "administratifs" qui n'avaient pas à entendre de telles interventions. La séance s'est poursuivie et le Tribunal cantonal a alors eu des paroles qui dépassent tout entendement par rapport au respect qu'on se doit entre autorités. [Monika Dusong] a eu droit à un déballage incroyable de haine vis-à-vis du Conseil d'Etat, avec des critiques acerbes sur l'attitude du Conseil d'Etat au niveau fiscal, etc."*. Monika Dusong a précisé que, *"éccœurée [...], elle a préféré mettre un terme à la séance dont elle est sortie traumatisée"*, en soulignant *"qu'elle n'avait jamais vu cela et qu'elle a mis du temps à s'en remettre"*.

De l'avis même des juges cantonaux qui ont participé à la séance en question et que la commission a entendus, François Delachaux et Christian Geiser, la séance a effectivement été extrêmement tendue. Selon les termes du président du Tribunal cantonal, on peut *"penser que, de son point de vue, Monika Dusong ait passé un mauvais moment. Elle était en situation d'infériorité et sur la défensive. Les membres du Tribunal cantonal étaient très fâchés en raison de l'épisode relatif à l'autorité tutélaire et des accusations de pressions exercées sur le juge d'instruction économique. Relativement à ces dernières, les juges cantonaux présents ont fait part à Monika Dusong de leur étonnement de n'avoir reçu aucun renseignement malgré l'engagement qu'elle avait pris en ce sens au mois d'avril. La cheffe du département leur aurait alors dit qu'il n'y avait pas matière, que ce n'était rien du tout et qu'elle leur en donnait acte. Les juges cantonaux n'ont pas été satisfaits qu'elle ait ainsi porté des accusations comme celles-là sans même avoir un peu étayé son dossier"*. François Delachaux reconnaît *"que Monika Dusong a fait preuve d'un certain courage en affrontant cette rangée de quatre juges cantonaux plutôt "remontés", mais [estime qu'] il n'y a pas eu d'injures – d'aucune sorte – et il dément que les membres du Tribunal cantonal présents aient à aucun moment utilisé des termes qui entreraient dans la notion d'atteinte à l'honneur du code pénal"*.

#### e) Suites des discussions concernant la rumeur

Suite à cette séance pour le moins houleuse, le Tribunal cantonal s'est, par courrier du 22 août 2000, adressé au juge d'instruction économique pour l'informer que, lors *"d'une rencontre avec une délégation du Tribunal cantonal, M<sup>me</sup> Monika Dusong, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité, a informé cette dernière qu'il était parvenu à sa connaissance que le Tribunal cantonal aurait donné l'ordre de ne pas instruire certaines affaires dans un but qui laisserait à penser que l'on chercherait à protéger du monde (affaires "C." et "B.")"*. Le Tribunal poursuivait en indiquant que *"Mme Dusong nous a donné acte, depuis lors, que ces rumeurs étaient infondées"*. Enfin, il se demandait *"comment une telle rumeur a pu courir jusqu'au niveau gouvernemental"* et priait le juge d'instruction de lui *"apporter toutes informations utiles à ce sujet"*<sup>32</sup>. En réponse, le 25 août, Yann Decnaeck relevait que, après vérification, *"les noms "C." et "B." ne ressortent d'aucun des dossiers que j'ai instruits à ce jour"* et que la meilleure réponse à la question du Tribunal cantonal *"pourrait certainement être fournie par M<sup>me</sup> Dusong elle-même"*. Il précisait que, pour sa part, il avait *"bien compris qu'il ne s'agissait pas de protéger qui que ce soit"* et que preuve en était *"que la seule suite donnée à votre inspection a été de faire part à l'un ou à*

<sup>32</sup> Lettre du Tribunal cantonal à Yann Decnaeck, du 22 août 2000.

*l'autre membre de la brigade financière, et au chef de la police de sûreté, M. Olivier Guéniat, de mon intention de recentrer les investigations à mener dans un dossier".* Après avoir évoqué le téléphone de Monika Dusong, le juge d'instruction économique terminait son courrier déclarant: *"Pour conclure, et puisque c'est de cela qu'il s'agit, j'affirme ici n'avoir jamais dit, ni même laissé entendre, que le Tribunal cantonal m'avait donné l'ordre de ne pas instruire certaines affaires";* il sollicitait en outre un entretien avec le Tribunal cantonal, tout en lui demandant de le *"tenir, d'une manière ou d'une autre, au courant des suites données à cet incident, qui n'est pas sans importance en regard du fonctionnement des institutions démocratiques"*<sup>33</sup>.

Par la suite, en date du 29 septembre 2000, Yann Decnaeck s'adressait au commandant de la police cantonale pour l'informer qu'il restait *"dans l'attente d'explications écrites sur la manière dont une rumeur, selon laquelle des membres du Tribunal cantonal m'auraient demandé de ne pas instruire certaines affaires, a pu être rapportée par l'état major de la police à la conseillère d'Etat, cheffe du [DJSS]. En particulier, j'entends savoir ce qui, exactement, a été dit à M<sup>me</sup> Dusong, pour quelles raisons et par qui"*<sup>34</sup>.

Dans une réponse circonstanciée, datée du 23 octobre 2000, Laurent Krügel expliquait au juge d'instruction économique que, dans le cadre de l'affaire Flühmann, la hiérarchie de la police cantonale avait à l'époque informé la cheffe du département *"du fait que lorsque le magistrat instructeur chargé du dossier de l'intéressé dont elle était l'autorité de nomination [avait] clos cette affaire, nous avons dû constater qu'un certain nombre de demandes de la police cantonale n'avaient pas été prises en considération"*. En date du 8 avril 1998, ce dossier a ainsi été partiellement transmis à la cheffe du département, qui l'a retransmis, le même jour, au Tribunal cantonal. Laurent Krügel précisait en outre que cette ancienne affaire était *"revenue sur le tapis à l'occasion d'un rapport [d'état major] de la police cantonale, au cours duquel le chef de la police de sûreté faisait, à la demande de Madame la cheffe du DJSS, un état de situation relatif à la brigade financière"*. Dans ce contexte, il était apparu que certains éléments du dossier en question, éléments transmis par la cheffe du département au Tribunal cantonal et liés à l'affaire Flühmann, où il était notamment question de noms de tenanciers d'établissements publics, pourraient avoir des suites pénales, et cela conformément à un programme établi par le juge d'instruction économique lui-même. Laurent Krügel précisait que le chef de la sûreté s'était toutefois en même temps *"étonné d'un changement de stratégie que vous sembliez avoir choisi, dans le sens d'un redimensionnement à la baisse de votre projet initial"*. Le commandant de la police cantonale poursuivait en affirmant qu'à la suite de ce constat, Olivier Guéniat avait *"obtenu de votre part une information relative au fait que vous aviez reçu une consigne consistant à vous recommander de vous occuper d'affaires contemporaines plutôt que de vous plonger dans des dossiers plus anciens. Il en a conclu que cette indication vous avait conduit à redimensionner à la baisse l'enquête que vous alliez mener. Faisant état de cela, il en a conclu que ces indications venaient probablement de l'autorité de surveillance des magistrats instructeurs, soit du Tribunal cantonal"*. Enfin, Laurent Krügel terminait en précisant que la cheffe du département avait *"voulu connaître les raisons de ce redimensionnement"* et que le chef de la sûreté l'avait *"priée de s'adresser au juge économique pour en savoir davantage"*; le commandant de la police cantonale ajoutait: *"Je crois savoir qu'elle vous a effectivement contacté et que vous lui avez alors poliment rappelé le principe de la séparation des pouvoirs. Voilà ce que nous pouvons dire du déroulement de cette affaire en soulignant encore une fois, s'il en était besoin, que l'accès de Madame la cheffe du DJSS à certains éléments du dossier W. Flühmann était connu de la police et de la chambre d'accusation dès avril 1998"*<sup>35</sup>.

Yann Decnaeck a alors transmis copie de la réponse du commandant de la police au président du Tribunal cantonal d'alors, en soulignant, dans sa lettre d'accompagnement du 26 octobre 2000, deux griefs qu'il s'agirait d'adresser à la police, à savoir, d'une part, qu'il *"est indispensable que la police transmette spontanément et immédiatement, que ce soit au Ministère public ou au juge d'instruction, tout élément de fait pertinent dont elle a connaissance"* – le juge se référait en l'occurrence à une écoute téléphonique mentionnée dans le courrier du commandant de la police

---

<sup>33</sup> Lettre de Yann Decnaeck au Tribunal cantonal, du 25 août 2000, adressée en copies à Monika Dusong, aux juges d'instruction, au procureur général, au commandant de la police cantonale et à son adjoint, au chef de la police de sûreté et au commandant de la gendarmerie.

<sup>34</sup> Lettre de Yann Decnaeck à Laurent Krügel, du 29 septembre 2000, adressée en copies au procureur général, au commandant de la gendarmerie, au chef de la police de sûreté et au président du Tribunal cantonal.

<sup>35</sup> Lettre de Laurent Krügel à Yann Decnaeck, du 23 octobre 2000.

du 23 octobre 2000, "dont M. Olivier Guéniat m'a certes parlé, mais qui ne figure pas dans le dossier que j'instruis actuellement, et pour laquelle je n'ai obtenu aucune référence précise" – et, d'autre part, qu'il "n'est pas admissible que la police court-circuite l'appareil judiciaire en adressant à l'autorité politique ses doléances quant à la marche d'une procédure. La police, elle-même jalouse de ses prérogatives, comprendra que la justice le soit aussi". Enfin, le juge d'instruction économique remerciait le Tribunal cantonal "de donner à la présente les suites qu'elle comporte, tout en espérant que le rappel de certains principes évitera à notre canton d'avoir à connaître de nouvelles affaires internes"<sup>36</sup>.

En date du 6 novembre, le président du Tribunal cantonal, à l'époque Christian Geiser, communiquait au juge d'instruction économique que, suite aux événements en question, le Tribunal cantonal avait interpellé le Conseil d'Etat par courrier du 1<sup>er</sup> novembre 2000<sup>37</sup>. Le Tribunal cantonal s'était effectivement, dans l'intervalle, adressé au Conseil d'Etat pour déplorer une "suite fâcheuse d'événements regrettables", faisant que "la situation a atteint un degré inacceptable". Suivait la mention de divers incidents, en particulier les affaires de 1994 et 1998 (voir ci-devant, ch. 2.2.2), ainsi que celle de 1999 (affaire Amin A., ci-devant, ch. 2.3.1.3), incidents auxquels s'ajoutaient maintenant "de nouvelles accusations de forfaiture" ayant "apparemment trouvé une oreille attentive et crédule auprès de la cheffe du [DJSS]" – le Tribunal faisait allusion, précisément, à la rumeur d'étouffement de certaines affaires –, pour estimer "insupportable pour le sain fonctionnement des institutions qu'un tel climat de défiance à l'égard de l'autorité judiciaire soit entretenu, fût-ce par une certaine passivité. Il n'est en effet pas admissible que s'installe l'habitude d'accuser à la légère des magistrats de ne pas respecter leur serment. Aussi [le Tribunal cantonal] souhaiterait-il savoir quelles mesures le Conseil d'Etat est disposé à prendre pour y mettre fin".

C'est ce courrier qui, comme on le verra encore, est à la base d'une rencontre entre une délégation du Tribunal cantonal et une délégation du Conseil d'Etat, au début de l'année 2001, le 19 janvier 2001 précisément, rencontre au cours de laquelle il sera à nouveau question de la fameuse "rumeur" (voir ci-après, ch. 2.3.3.2).

### **2.3.2.3. Eté – automne 2000: démission de l'analyste financier et note du chef de la sûreté**

#### **a) Démission de Christophe Bise**

Parallèlement à la propagation de cette "rumeur", qui a sensiblement focalisé, comme on vient de le voir, l'attention des autorités judiciaires et des autorités exécutives, à différents niveaux hiérarchiques, y compris les plus élevés, c'est-à-dire le Tribunal cantonal et la tête du DJSS, quelques autres "incidents", d'ordre personnel, ont également émaillé les relations entre le juge d'instruction économique et la base de la police, particulièrement certains membres de la CRECO, avec lesquels ce magistrat travaille quotidiennement.

A vrai dire, il est difficile de déterminer si ces "incidents" sont liés, de près ou de loin, avec la question de la "rumeur" évoquée plus haut.

Il semble en tous les cas que, même si certains étaient antérieurs, ces "incidents" ont été révélés pour la plupart au moment de la démission de l'analyste financier, ou juste après, du moins selon le chef de la police de sûreté.

Le 30 octobre 2000, Christophe Bise, l'analyste financier engagé en 1999 et qui avait débuté son activité au sein de la CRECO à peu près en même temps que le juge d'instruction économique, donne sa démission pour la fin de l'année<sup>38</sup>. Cette démission s'est par la suite avérée révélatrice de divers "dysfonctionnements" entre la brigade et le juge d'instruction économique, "dysfonctionnements" mis à jour par une note interne du chef de la police de sûreté à son commandant, note qui a ensuite circulé largement et engendré beaucoup de tensions et de controverses.

En ce qui concerne les raisons de la démission de l'analyste financier, il ressort des diverses auditions effectuées par la CEP, de la note du chef de la sûreté à son commandant, d'une note

<sup>36</sup> Lettre de Yann Decnaeck au Tribunal cantonal, du 26 octobre 2000, avec copie au procureur général.

<sup>37</sup> Courriel de Christian Geiser à Yann Decnaeck, du 6 novembre 2000.

<sup>38</sup> Lettre de Christophe Bise à Jean-Pierre Schürmann, du 30 octobre 2000.

rédigée par Christophe Bise lui-même<sup>39</sup> ainsi que d'un courrier de ce dernier à la CEP<sup>40</sup>, que cette démission s'explique par de multiples facteurs.

En premier lieu, il semble bien que Christophe Bise, qui avait auparavant occupé un poste à responsabilité dans une entreprise privée, ait été déçu des conditions matérielles de travail qui lui étaient offertes au service de la police cantonale: vétusté du matériel et des locaux, bureau mal isolé et fréquemment envahi par des nuées de grosses mouches noires, appui logistique qualifié de faible, voire de ridicule, intégration dans un système fortement hiérarchisé, dont il ignorait auparavant les rouages et le fonctionnement. Tous ces éléments d'environnement paraissent avoir exigé de lui une grande faculté d'adaptation.

Christophe Bise semble par ailleurs avoir espéré pouvoir adopter un rôle "proactif" dans le cadre de la lutte contre la criminalité économique et travailler en étroite collaboration avec les membres de la CRECO et le juge d'instruction économique. Or force est de constater que ces différentes attentes furent déçues. Premièrement, une très grande partie de l'activité de l'analyste consistait en des recherches laborieuses, et guère gratifiantes, en matière de détournement de cotisations sociales ou de liquidation de faillites, qui ne lui laissaient plus guère de temps pour une quelconque activité prospective. Deuxièmement, Christian Schuetz, gravement malade, étant souvent absent, et les deux nouvelles recrues de la brigade financière suivant l'école de police lors de son entrée en fonction, l'analyste financier n'avait guère de répondant au niveau professionnel et se trouvait ainsi relativement isolé. Troisièmement, il semble aussi que Christophe Bise ait assez difficilement supporté le fait de devoir se conformer aux instructions d'un juge disposant d'une formation qu'il estimait sans doute inférieure à la sienne en matière économique et avec lequel il n'était pas toujours facile de collaborer étroitement, et ce d'autant moins que les deux intéressés ne partageaient semble-t-il pas la même conception de la lutte contre la criminalité économique, comme le mettent notamment en exergue les difficultés rencontrées dans le cadre du traitement des infractions à la LAVS évoquées plus haut (ch. 2.3.1.3).

De plus, du moins selon le chef de la police de sûreté, Olivier Guéniat, il n'est pas exclu qu'une certaine concurrence, non avouée, entre l'analyste et son chef de brigade, Christian Schuetz, ait pu jouer un rôle dans le départ de l'analyste financier, lequel assurait la direction de la brigade en l'absence de son chef.

Enfin, d'autres motifs, d'ordre privé, ont vraisemblablement aussi influencé la décision de Christophe Bise de quitter un emploi qui ne correspondait pas pleinement à ses attentes.

Toujours est-il que sa démission a eu pour première conséquence directe un nouvel "incident" rétrospectivement d'une grande importance, en ce qu'il aura par la suite des répercussions graves à différents niveaux, tout particulièrement sur les relations personnelles entre le chef de la police de sûreté, Olivier Guéniat, et le juge d'instruction économique, Yann Decnaeck.

#### *b) Note interne du chef de la police de sûreté*

A la suite de cette démission, en effet, Olivier Guéniat rédigeait, le 1<sup>er</sup> novembre 2000, "à chaud", un projet de note interne à l'intention de son commandant, pour lui faire part de son analyse. Après avoir pris connaissance de ce document, le commandant de la police cantonale, Laurent Krügel, estimait que son subordonné devrait encore réfléchir aux problèmes évoqués et il lui remettait une petite note dans laquelle il lui faisait part de ses sentiments. Olivier Guéniat adaptait donc sa note initiale avant de la remettre à son commandant. Cette note "interne" a ensuite fait l'objet d'une discussion lors d'une séance entre Laurent Krügel et Monika Dusong, lors de laquelle elle aurait été jugée "insortable" en l'état. Monika Dusong aurait ainsi demandé à Olivier Guéniat d'y apporter quelques modifications afin d'en atténuer quelque peu le ton. Il faut noter que ces changements ont toutefois été minimes et que cette troisième version, du 19 novembre 2000, ne comportait pas de modification substantielle. Dans son audition, Olivier Guéniat a indiqué à la commission avoir pensé que cette requête de modification avait été formulée par la cheffe du département dans l'optique d'une éventuelle transmission de la note au Tribunal cantonal.

---

<sup>39</sup> Note (non datée) établie par Christophe Bise au moment de sa démission en vue d'un entretien avec Olivier Guéniat.

<sup>40</sup> Lettre de Christophe Bise à la CEP, du 25 août 2003.

Quant à son contenu, la note d'Olivier Guéniat revenait, de manière assez détaillée, sur les motifs de la démission de l'analyste financier exposés ci-devant, motifs qui étaient classés en quatre catégories: 1) le cadre de travail, le fonctionnement et l'organisation de la police, 2) la nature du travail, 3) le juge économique et 4) la conduite de la brigade financière (ou son absence de véritable conduite). Le document contenait non seulement un exposé des raisons de la démission de Christophe Bise, mais également de sévères critiques à l'encontre du juge d'instruction économique. Il y est en effet fait état des instructions incohérentes que ce magistrat donnerait aux membres de la CRECO, de l'obéissance aveugle dont aurait dû faire preuve l'analyste face aux demandes, parfois même absurdes, du juge, du caractère inapproprié du travail exigé de la part de Christophe Bise, du fait que ce dernier se serait entendu dire qu'il avait été engagé pour s'occuper des faillites et qu'il n'avait ni droit à la parole, ni voix au chapitre, de l'absence de vue d'ensemble du dossier et de gestion des priorités, du défaut de partenariat entre les membres de la brigade et le juge et, enfin, de la relation de confiance gravement compromise entre les inspecteurs de la CRECO et Yann Decnaeck. Il faut préciser que ces critiques se fondaient en grande partie sur la note rédigée par Christophe Bise lui-même. Dans la dernière partie de sa note, Olivier Guéniat, envisageant l'avenir, estimait notamment qu'il ne fallait surtout pas engager un nouvel analyste financier dans ce contexte, mais bien un réviseur-comptable qui devrait être placé au service du juge, et il se demandait s'il ne conviendrait pas de changer le juge.

### *c) Réaction du juge d'instruction économique et premières discussions suite à la démission de l'analyste financier*

Pour sa part, Yann Decnaeck dit avoir été extrêmement surpris lorsqu'il a appris la démission de l'analyste financier. Il aurait alors essayé, sans succès, de mettre sur pied une réunion qui aurait eu pour objet de tenter de résoudre ce problème, mais il se serait heurté à un mur et aurait trouvé porte close. Dans le dossier établi par le juge d'instruction économique à l'intention des membres de la sous-commission judiciaire, on trouve en effet un échange de courriers électroniques entre Yann Decnaeck et le procureur général, entre les 8 et 11 novembre 2000, à propos de la démission de l'analyste financier<sup>41</sup>. Le premier y propose au second une table ronde entre les différentes personnes concernées par cette démission, le procureur répondant qu'il veut bien discuter mais qu'il ne veut pas court-circuiter l'autorité politique. Pierre Cornu suggère ainsi que le juge d'instruction économique et la police cantonale fassent part à Monika Dusong de leurs préoccupations. Yann Decnaeck aurait également eu un rendez-vous avec le chef de la police de sûreté pour s'entretenir de cette démission, mais ce rendez-vous aurait été annulé sans explication par Olivier Guéniat. Le juge d'instruction économique relève par ailleurs que le juge d'instruction Renaud Weber s'était également inquiété de la situation et qu'il avait contacté téléphoniquement la cheffe du département; Monika Dusong aurait répondu à ce magistrat ne pas vouloir discuter de ce problème en l'état actuel de la situation.

Le 13 novembre 2000, Yann Decnaeck s'est effectivement adressé à la cheffe du département et au commandant de la police cantonale se mettant à leur disposition pour leur faire part de ses réflexions tirées de la collaboration quotidienne avec l'analyste financier. Monika Dusong a répondu à cette missive par ce qui a été perçu par Yann Decnaeck comme l'instauration d'un "black out". En effet, en date du 13 décembre 2000, la cheffe du département écrivait notamment au juge d'instruction économique qu'il lui paraissait difficile de concevoir qu'une analyse approfondie de la situation "se fasse conjointement entre les trois parties concernées, le DJSS, la police cantonale et le juge d'instruction économique dans le climat qui s'est fait jour récemment", en précisant qu'elle n'excluait "toutefois pas non plus que le problème puisse être discuté directement entre les magistrats des deux pouvoirs concernés et les cadres de la [police cantonale]", sous une forme qui "serait alors à définir afin de prévenir des réactions préjudiciables pour les uns et les autres partenaires de cet entretien". La lettre se terminait ainsi: "De nouveaux contacts donc devront avoir lieu ultérieurement, après que les questions que je me pose encore auront trouvé réponse. Dans l'intervalle, je pense nécessaire que nous limitions nos actions à nos domaines de compétences respectifs". Ce sentiment d'isolement du juge d'instruction économique est du reste confirmé par les propos d'Olivier Guéniat. Selon celui-ci, il n'était alors plus possible pour la police d'instaurer un dialogue avec le juge du moment que la hiérarchie – la cheffe du département – s'était saisie du problème. Estimant que les choses étaient allées trop loin, elle désirait en effet s'en occuper elle-même et avait dès lors donné au chef de la police de sûreté la consigne de ne pas bouger pour l'instant.

---

<sup>41</sup> Courriels entre Yann Decnaeck et Pierre Cornu, avec copies à Laurent Krügel et Olivier Guéniat.

Yann Decnaeck n'a donc pas été associé aux discussions consécutives au départ de Christophe Bise et ce n'est apparemment qu'au mois de décembre 2000 qu'il aurait appris, par le juge d'instruction Claude Nicati, que cette démission lui serait imputable, ou à tout le moins qu'elle lui serait imputée par la police. Etonné, Yann Decnaeck se serait, selon ses déclarations à la CEP, rendu le jour même dans le bureau de l'analyste et lui aurait demandé s'il était vrai que son départ découlait de leurs relations. Christophe Bise lui aurait répondu que les raisons de sa démission n'étaient pas le fait de questions personnelles, mais qu'il s'en allait car il estimait que les structures n'étaient pas adéquates. L'analyste financier aurait encore évoqué un certain nombre de problèmes et aurait ajouté qu'il avait l'impression – soulignant toutefois que c'était son appréciation personnelle – que l'attitude de Yann Decnaeck ne traduisait pas un engagement et une volonté suffisants de lutter efficacement contre la criminalité économique.

Yann Decnaeck n'a ainsi jamais été directement informé des divers griefs mentionnés à son encontre par la police et ce n'est que le 20 mars 2001 qu'il aura connaissance de la note du chef de la police de sûreté à son commandant, note qui lui sera remise par le Tribunal cantonal.

#### *d) "Extériorisation" de la note interne du chef de la police de sûreté*

Dans l'intervalle, en effet, suite à la séance entre le commandant de la police cantonale et la cheffe du département évoquée plus haut, Monika Dusong, ainsi nantie des "dysfonctionnements" de la brigade financière, avait considéré que l'engagement d'un nouvel analyste financier ne pouvait avoir lieu qu'après une analyse approfondie de la situation, ce dont elle a fait part au Tribunal cantonal par courrier du 21 décembre 2000. Le 10 janvier 2001, le Tribunal cantonal répondait à la cheffe du DJSS en déplorant que son courrier ne le renseignât ni sur la nature, ni sur l'ampleur et encore moins sur les causes des problèmes rencontrés par la brigade financière; le Tribunal cantonal estimait que *"la note de l'état-major de la police cantonale au sujet de possibles dysfonctionnements constituerait sans doute une base utile"*<sup>42</sup>.

Peu de temps après, le 19 janvier 2001, aura lieu la rencontre, déjà évoquée à propos de la "rumeur", entre les deux délégations du Conseil d'Etat et du Tribunal cantonal, laquelle avait notamment pour but de débattre des relations parfois problématiques entre le pouvoir judiciaire et la police cantonale. C'est au cours de cette réunion, sur laquelle on reviendra ultérieurement, qu'il sera convenu que la cheffe du département transmette au Tribunal cantonal la note "interne" d'Olivier Guéniat, transmission qui aura pour effet d'entraîner un conflit personnel entre Yann Decnaeck et Olivier Guéniat (voir ci-après, ch. 2.3.3.3 et 2.3.3.4).

Avant d'aborder ces événements, il faut encore relever un autre effet de la démission de l'analyste financier, celui de la révélation de quelques "incidents" d'ordre plutôt personnel entre certains membres de la CRECO et le juge d'instruction économique.

#### *e) Révélation de divers "incidents" entre le juge d'instruction économique et certains membres de la CRECO*

En effet, comme indiqué, la démission de l'analyste financier a semble-t-il eu pour autre conséquence encore celle de "déliier les langues". Ainsi, plusieurs inspecteurs auraient demandé à voir le chef de la police de sûreté afin de lui faire part de leur "ras-le-bol", allant parfois même, dans un cas, jusqu'à solliciter une mutation, voire proposer une démission, et ce, selon les dires d'Olivier Guéniat, au motif qu'ils ne voulaient plus, dans ces conditions, travailler avec le juge d'instruction économique. Lors de ces entrevues et lors d'un entretien de service organisé à la demande des membres de la CRECO, quelques incidents relatifs au comportement de Yann Decnaeck ont ainsi été relatés.

Ces incidents d'ordre personnel n'ont à vrai dire pas été très nombreux, mais ils ont apparemment marqué certaines des personnes qui en ont été les "victimes". La CEP n'en a dénombré que trois, qui lui ont été relatés de manière détaillée, depuis l'entrée en fonction du juge d'instruction économique jusqu'à la démission de l'analyste financier, auquel il faut ajouter un incident beaucoup plus récent, survenu après la création de la commission d'enquête, en septembre 2002 (ci-après, ch. 2.3.4.5).

Quoi qu'il en soit, force est également de constater que ces incidents ne sont en eux-mêmes pas d'une gravité propre à justifier l'institution d'une commission d'enquête parlementaire. Pris

---

<sup>42</sup> Lettre du Tribunal cantonal à Monika Dusong, du 10 janvier 2001.

isolément, il s'agit d'altercations comme il peut s'en produire dans le monde du travail, dans lesquelles un "subordonné" est pris à partie, de manière un peu rude, par son "supérieur". Aussi, la commission estime-t-elle qu'une description détaillée de chacun de ces incidents n'est pas nécessaire et elle n'examinera plus précisément que le plus récent (ch. 2.3.4.5).

Toujours est-il qu'il faut constater que, dans ces altercations, ce ne sont certainement pas les propos du juge d'instruction en eux-mêmes qui ont à ce point blessé ses interlocuteurs, certains s'étant même sentis humiliés, mais plutôt l'absence de respect dont il semble faire preuve en de telles occasions. Tel est du moins le sentiment qu'ont exprimé à la commission, lors de leur audition, les personnes concernées ou celles qui avaient assisté aux altercations. Yann Decnaeck a en effet à maintes reprises été qualifié de "hautain et arrogant". Aux dires de plusieurs des interlocuteurs de la CEP, il semble peu apte à établir une bonne relation avec la police et ne fait pas montre de suffisamment de diplomatie dans ses réprimandes. Certaines personnes ont cependant précisé qu'un tel reproche pourrait sans doute être formulé à bien d'autres "chefs", que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé.

Si la personnalité de Yann Decnaeck est indéniablement au centre de ces incidents, les traits de caractère de certains de ses interlocuteurs (sensibilité exacerbée, éventuelle susceptibilité, caractère assez fort ou direct) n'y sont, bien entendu, eux non plus, pas étrangers. Christian Schuetz a par ailleurs reconnu dans un courrier qu'il adressait à Olivier Guéniat en date du 10 octobre 2000, que "*certes, il faut aussi relever que du côté de notre brigade, certaines remarques, voire attitudes, n'étaient pas forcément adéquates*". Cette précision démontre, si besoin était, que les torts ne sont jamais tous imputables à une seule et même personne. Cela ne saurait toutefois occulter la part de responsabilité du juge dans ces incidents.

Interrogé à ce propos lors de son audition, Yann Decnaeck a reconnu qu'il lui arrive parfois de masquer une certaine timidité par une assurance qu'il tente de se donner et qui peut être perçue comme de l'arrogance. Plusieurs des personnes que la commission a entendues et qui le fréquentent pratiquement quotidiennement ont d'ailleurs relevé que le juge d'instruction économique souffre probablement d'un manque de confiance en soi, qui l'empêche peut-être de gérer au mieux ses relations avec autrui.

Plusieurs ont du reste également souligné qu'une nette amélioration avait pu être constatée par la suite. A l'exception de l'altercation de septembre 2002 (ci-après, ch. 2.3.4.5), aucun nouvel incident n'a plus été signalé.

Yann Decnaeck a précisé pour sa part qu'il entretenait des relations normales, voire même bonnes, avec la plupart des membres de la CRECO et le personnel du greffe, ainsi qu'avec ses collègues de La Chaux-de-Fonds.

### **2.3.3. L'année 2001**

#### **2.3.3.1. En général**

D'une manière générale, l'année 2001 peut être décrite, pour reprendre l'expression utilisée par l'un des membres du Tribunal cantonal, comme une année durant laquelle "*le feu couvait*", au moins entre les instances supérieures du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire. A l'échelon inférieur, à vrai dire, le "torchon brûlait" déjà.

L'année est marquée tout d'abord par deux événements qui, dans l'analyse de l'ensemble de la dégradation des relations entre les pouvoirs exécutifs et judiciaires, revêtent une importance non négligeable: d'une part, au début de l'année, une rencontre entre une délégation du Conseil d'Etat et une délégation du Tribunal cantonal, qui aurait dû constituer une manière de renouer le dialogue et une forme de "réconciliation" entre les instances supérieures des pouvoirs exécutif et judiciaire, mais qui s'est somme toute soldée par un échec, au moins sur ce plan (ch. 2.3.3.2); d'autre part, l'année 2001 est aussi celle où se manifeste un conflit personnel assez fort entre le juge d'instruction économique, Yann Decnaeck, et le chef de la police de sûreté, Olivier Guéniat, à la suite de la transmission au premier, par le Tribunal cantonal, de la note du second, puis de l'audition de celui-ci en tant que témoin dans le cadre d'une instruction (ch. 2.3.3.3 et 2.3.3.4).

Enfin, l'année 2001 voit se poursuivre, toujours sans succès, les discussions relatives à la repourvue du poste de l'analyste financier, discussions qui ne s'achèveront du reste qu'en 2003, puisque la fonction en question ne pourra finalement être revêtue qu'à ce moment (ch. 2.3.3.5).

### **2.3.3.2. Janvier 2001: rencontre entre les délégations du Conseil d'Etat et du Tribunal cantonal**

#### **a) Contexte et objet de la rencontre**

Comme on l'a relevé plus haut, la rencontre entre une délégation du Conseil d'Etat et une délégation du Tribunal cantonal, au début de l'année 2001, doit probablement son origine à la "rumeur d'étouffement de certaines affaires", plus précisément à la lettre adressée dans ce contexte par le Tribunal cantonal au Conseil d'Etat le 1<sup>er</sup> novembre 2000 (ci-devant, ch. 2.3.2.1 *in fine*), lettre par laquelle l'autorité judiciaire déplorait les diverses accusations et critiques dont elle avait, à plusieurs reprises, fait l'objet de la part de la police cantonale, et estimait *"insupportable pour le sain fonctionnement des institutions qu'un tel climat de défiance à l'égard de l'autorité judiciaire soit entretenu, fût-ce par une certaine passivité. Il n'est en effet pas admissible que s'installe l'habitude d'accuser à la légère des magistrats de ne pas respecter leur serment"*. Le Tribunal cantonal souhaitait donc *"savoir quelles mesures le Conseil d'Etat est disposé à prendre pour y mettre fin"*.

Selon l'un de ses membres, ce n'est apparemment qu'à la lecture de ce document que le Conseil d'Etat, en tant que collègue, aurait réalisé l'ampleur du malaise qui régnait entre les autorités exécutive et judiciaire. Aussi décidait-il d'intervenir *in corpore* et d'écrire, le 29 novembre 2000, au Tribunal cantonal pour lui proposer une rencontre, pour le 19 janvier 2001, entre une délégation du Conseil d'Etat, composée de Thierry Béguin, alors président, de Monika Dusong et de Pierre Hirschy, et une délégation de trois juges cantonaux, Geneviève Joly, Christian Geiser et François Delachaux, afin qu'*"un dialogue serein soit engagé"*, notamment sur les trois sujets suivants: *"1. Relations entre la police cantonale et les autorités judiciaires, 2. Problématique de la surveillance de l'activité judiciaire, et 3. Définition des principes devant régir des relations positives entre les pouvoirs exécutif et judiciaire"*.

Le Tribunal cantonal acceptait cette proposition par courrier du 22 décembre 2000, tout en émettant certaines "réserves" quant à l'ordre du jour proposé: *"Avant d'aborder tout autre sujet de discussion, le Tribunal cantonal souhaite que le Conseil d'Etat se prononce clairement sur l'objet de sa lettre du 1<sup>er</sup> novembre 2000, savoir l'habitude qui semble installée dans les rangs de la police cantonale de proférer griefs et accusations graves contre des magistrats judiciaires, et qu'il lui indique quelles mesures il est disposé à prendre pour remédier à cette situation qui n'est pas admissible. [...] Enfin nous n'envisageons pas de discuter du deuxième point de l'ordre du jour proposé tant qu'une réponse claire n'aura pas été donnée au premier point. En outre, nous ne voyons pas ce que recouvre ce point: "problématique de la surveillance de l'activité judiciaire". C'est pourquoi, le moment venu, conviendrait-il, pour la clarté de la discussion, que vous nous donniez préalablement des explications à ce sujet"*.

Le 10 janvier 2001, le Conseil d'Etat a répondu que, dans son esprit, il allait de soi que le contenu de la lettre du Tribunal cantonal du 1<sup>er</sup> novembre 2000 serait abordé sous le point 1 et qu'il ne voyait pas d'inconvénient à une inversion des points 2 et 3. Le Conseil d'Etat expliquait enfin dans ce courrier que la rubrique *"problématique de la surveillance de l'activité judiciaire"* avait pour cause le fait que le Conseil d'Etat désirait savoir si – au regard notamment de la charge de travail des juges cantonaux – la surveillance exercée par ces magistrats était suffisante.

Ces divers échanges épistolaires préalables à la séance prévue traduisaient déjà une certaine incompréhension entre les deux autorités concernées, comme l'ont d'ailleurs confirmé après coup les informations que la CEP a pu obtenir lors de ses auditions. En fait, il s'est avéré – *a posteriori* – que la rencontre ainsi fixée au 19 janvier 2001 se situait assez précisément, chronologiquement, au point de rencontre de deux "incidents" ou "événements" sans lien aucun entre eux, mais qui "se croisaient" à ce moment-là dans les esprits et dans les attentes des divers participants: l'affaire de la "rumeur", d'un côté, et celle de la note "interne" d'Olivier Guéniat, de l'autre. En d'autres termes, alors que les membres du Tribunal cantonal acceptaient la rencontre en pensant y aborder essentiellement la question de la rumeur, les membres du Conseil d'Etat avaient essentiellement à l'esprit la problématique soulevée par la note du chef de la police de sûreté, à savoir la question du juge d'instruction économique. Aussi, si chacune des parties est aujourd'hui encore convaincue d'avoir abordé cette rencontre avec une réelle volonté de dialogue, force est de constater que cette volonté ne portait pas sur le même objet ou, pour l'exprimer autrement, que chacune des parties voulait surtout faire entendre sa version sur un point précis, mais différent de celui qui tenait à cœur à l'autre partie.



Ainsi, la rencontre du 19 janvier 2001, qui aurait dû – dans l'idéal – rétablir un dialogue serein et constructif entre les autorités supérieures exécutive et judiciaire, n'a finalement constitué qu'un exemple de plus des perceptions différentes qu'ont parfois le Tribunal cantonal et le Conseil d'Etat des mêmes événements, comme l'illustrent d'ailleurs fort bien les relations qu'en ont faites à la commission d'une part les juges cantonaux François Delachaux et Christian Geiser et, d'autre part, les membres du Conseil d'Etat Thierry Béguin et Monika Dusong.

*b) Déroulement et perception réciproque de la rencontre, nouvelles tentatives de restauration du dialogue*

Pour Thierry Béguin, cette rencontre a une fois de plus démontré une incapacité de communication et une incapacité de prendre du recul de part et d'autre.

Lui-même, ancien magistrat de l'ordre judiciaire "passé" dans les rangs de l'exécutif, avait espéré un échange constructif. Il a gardé de cette rencontre le souvenir d'un Tribunal cantonal particulièrement figé dans ses positions. Il a également évoqué un aspect de la réunion qui n'a pas été mentionné par les autres participants que la commission a auditionnés, à savoir la question de la surveillance de la magistrature. Thierry Béguin, alors président du Conseil d'Etat, désirait s'entretenir de ce point avec le Tribunal cantonal car il avait le sentiment que cela ne fonctionnait pas bien. Il aurait ainsi demandé aux juges cantonaux s'ils avaient le temps d'exercer cette surveillance, s'ils avaient besoin de renfort. Ces questions auraient cependant vexé les membres de la délégation du Tribunal cantonal, qui se seraient "crispés" sur leur position et concentrés sur la rumeur.

Les juges cantonaux présents souhaitaient savoir ce que le Conseil d'Etat entendait faire pour lutter contre "*l'habitude qui semble installée dans les rangs de la police cantonale de préférer griefs et accusations graves*"<sup>43</sup>. Apparemment, les juges auraient sollicité l'ouverture d'une enquête administrative à l'encontre de certains membres de la police cantonale<sup>44</sup>. Le Conseil d'Etat aurait manifesté son désaccord à ce sujet.

Christian Geiser, quant à lui, n'a pas parlé d'enquête disciplinaire mais a expliqué à la CEP que le Tribunal cantonal avait demandé à ce que les policiers concernés – c'est-à-dire ceux qui se permettaient des critiques incongrues et déplacées à l'égard de magistrats – soient remis à l'ordre, car le degré d'intolérable était atteint.

Plus généralement, selon François Delachaux, les membres du Tribunal cantonal qui ont participé à la séance – Geneviève Joly, Christian Geiser et lui-même – auraient eu le sentiment que la cheffe du DJSS estimait que l'affaire de la rumeur relative à l'étouffement de certaines affaires n'était pas si grave, mais qu'il fallait absolument aborder un autre problème, "*celui de l'existence, dans la maison judiciaire, d'un juge incompetent*". Cette attitude paraît avoir été mal ressentie par les juges, très atteints par une accusation grave qui s'était avérée n'être qu'une mauvaise interprétation de leurs propos par la police.

Les déclarations de Christian Geiser vont, elles aussi, en ce sens. D'après lui, lors de cette rencontre dont le but premier était – pour le Tribunal cantonal – de discuter de l'affaire de la rumeur et des accusations de forfaitures émises à l'encontre de juges cantonaux, le Conseil d'Etat aurait tout à coup, et de manière assez nouvelle et inattendue, fait état de l'incompétence d'un juge, le juge d'instruction économique. De même, selon François Delachaux, c'est ainsi que serait "ressortie" une "affaire Decnaeck", dont les membres du Tribunal cantonal se méfiaient qu'elle allait éclater une fois. Cependant, les accusations portées à l'encontre de ce juge d'instruction n'étaient guère étayées et sérieuses aux yeux des membres du Tribunal cantonal. Selon François Delachaux, le Tribunal cantonal avait l'impression que le Conseil d'Etat était venu pour dire "*le problème que vous signalez n'est pas très grand, mais de votre côté il y en a un très important*". Christian Geiser a précisé en effet que le seul exemple qui aurait été fourni de cette prétendue

<sup>43</sup> Voir lettre du Tribunal cantonal au Conseil d'Etat du 22 décembre 2000.

<sup>44</sup> La CEP n'a pas pu déterminer avec précision dans quel cadre cette requête s'inscrivait. En effet, selon ce qui lui a été rapporté lors de ses auditions, il semble que le Tribunal cantonal souhaitait surtout savoir quelle était l'origine de la "rumeur" et comment celle-ci était "remontée" jusqu'à la cheffe du département. Dans sa prise de position du 20 août 2003, le Conseil d'Etat a pour sa part indiqué que les juges cantonaux avaient alors demandé l'ouverture d'une enquête administrative contre le commandant de la police cantonale et le chef de la police de sûreté en raison de leur interview accordée en compagnie du procureur général à la presse à l'issue du procès "Amin A." (voir ci-devant, ch. 2.3.1.4, lettre c). La question n'est néanmoins pas décisive aux yeux de la CEP.

incompétence aurait été celui de la confusion, dont les conséquences n'auraient par ailleurs pas été évoquées, faite par Yann Decnaeck, dans un dossier, entre 25'000 pesetas et 25'000 francs suisses.

Selon François Delachaux, Monika Dusong se serait par ailleurs référée à diverses reprises à une note du chef de la police de sûreté tout en refusant de la leur communiquer en raison des assurances qu'elle aurait données à son auteur. La discussion se serait alors animée et, selon un membre du Tribunal cantonal, même Pierre Hirschy aurait déclaré: "*mais alors, si on ne peut pas en parler, pas le voir ce rapport, il ne fallait pas nous en parler non plus!*". Pierre Hirschy lui-même, n'ayant plus guère de souvenirs de cette réunion, n'a pu ni confirmer, ni infirmer à la commission avoir tenu ces propos.

Toujours concernant le déroulement de la rencontre, Monika Dusong a indiqué à la CEP qu'elle avait essayé d'instaurer avec les membres du Tribunal cantonal un dialogue à propos des importants problèmes rencontrés par la CRECO, notamment dans le cadre de ses relations avec le juge d'instruction économique. Selon elle, les juges cantonaux présents lui auraient alors demandé des explications à ce sujet et, à cette fin, elle leur aurait fait part des éléments dont elle disposait à l'encontre de ce magistrat, c'est-à-dire "*des épisodes, des anecdotes, qui, mis bout à bout, font en sorte que les personnes concernées se sentent harcelées, méprisées, et qu'elle a dû constater que la base de confiance était rompue*".

Les pouvoirs exécutif et judiciaire ne sont ainsi pas parvenus à dissiper les malentendus et autres sources d'incompréhension mutuelle.

De nouvelles tentatives, inofficielles, de dialogue entre la cheffe du département et le président du Tribunal cantonal d'alors ont toutefois encore eu lieu. Elles ne furent cependant pas réellement couronnées de succès. En effet, si suite à une initiative du président du Tribunal cantonal de l'époque, Christian Geiser et Monika Dusong se sont rencontrés pour un repas en tête-à-tête, en date du 17 août 2001, et qu'ils ont alors tous deux émis le désir d'une reprise des contacts réguliers entre le Tribunal cantonal et le Conseil d'Etat, ces déclarations d'intentions ne se sont néanmoins pas concrétisées par la suite.

Selon Christian Geiser, ce n'est qu'à l'occasion d'un déplacement qu'il a effectué, à titre officiel, en compagnie de la cheffe du DJSS qu'ils ont enfin pu s'entretenir de "l'affaire". Par conséquent, aucune nouvelle rencontre entre une délégation du Tribunal cantonal et une délégation du Conseil d'Etat n'a eu lieu depuis celle de janvier 2001. La CEP a toutefois appris, vers la fin de ses travaux, que des contacts entre la cheffe du DJSS et l'actuel président du Tribunal cantonal, François Delachaux, avaient repris et qu'une rencontre "officielle" s'était tenue le 31 octobre 2003, ce qui laisse présager d'un retour au dialogue.

### **2.3.3.3. Février-mars 2001: transmission à Yann Decnaeck de la note "interne" d'Olivier Guéniat**

#### **a) Transmission de la note "interne" d'Olivier Guéniat par la cheffe du département au Tribunal cantonal**

Si la CEP n'est ainsi pas parvenue à établir avec certitude la teneur des propos échangés lors de cette séance de janvier 2001, tant les perceptions qu'en ont eues les personnes qui y ont participé sont différentes et divergentes, il est établi que c'est lors de cette rencontre, à ce jour la dernière entre le Conseil d'Etat et le Tribunal cantonal, qu'il a été convenu que Monika Dusong adresserait au Tribunal cantonal la note d'Olivier Guéniat.

C'est ainsi que la cheffe du département a transmis la note du chef de la police de sûreté du 19 novembre 2000 au Tribunal cantonal, en date du 1<sup>er</sup> février 2001. Dans le courrier d'accompagnement de ce document, également du 1<sup>er</sup> février 2001, Monika Dusong s'est effectivement référée à la rencontre du 19 janvier 2001, lors de laquelle la transmission de la note avait été convenue. Dans cette lettre, Monika Dusong insistait clairement sur le caractère purement "interne" de cette note et elle soulignait qu'elle ne la transmettait qu'"à titre d'information, dans le sens d'une contribution, encore partielle, à la résolution du problème rencontré"<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Lettre de Monika Dusong au Tribunal cantonal, du 1<sup>er</sup> février 2001.

*b) Transmission de la note "interne" d'Olivier Guéniat par le Tribunal cantonal à Yann Decnaeck*

La note d'Olivier Guéniat – accompagnée du courrier de Monika Dusong du 1<sup>er</sup> février 2001 au Tribunal cantonal – a été communiquée à Yann Decnaeck par le Tribunal cantonal lui-même dans un courrier daté du 19 mars 2001. Pour tout commentaire, la lettre d'accompagnement du Tribunal cantonal, par son président d'alors, se référait simplement à un courrier du juge d'instruction économique du 15 mars 2001 et demandait à Yann Decnaeck *"de faire de ces documents un usage strictement personnel. Nous en reparlerons lors de notre prochaine rencontre du 30 mars 2001"*.

*c) Effets de la communication de la note d'Olivier Guéniat*

Il est patent que la communication de cette note, à l'origine purement "interne", mais qui ne l'est pas restée, n'a guère contribué à la résolution des difficultés. Au contraire, elle a eu des effets assez immédiats en termes de détérioration des relations personnelles entre Olivier Guéniat et Yann Decnaeck, d'une part, et, d'autre part, elle a fortement exacerbé les tensions, déjà existantes, entre le Tribunal cantonal et la cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité.

Pour ce qui est des relations entre Yann Decnaeck et Olivier Guéniat, qui étaient jusque-là plutôt amicales – les deux hommes se tutoyaient –, Yann Decnaeck a, comme il l'a du reste dit lui-même à la CEP, été très atteint par ce document, il est vrai plutôt sévère à son égard.

Yann Decnaeck a confié à la commission avoir renoncé à déposer une plainte pénale à l'encontre d'Olivier Guéniat dans le but de ne pas paralyser le système. Il a ainsi simplement – à la suite d'une conversation qu'il avait eue avec le Tribunal cantonal – exposé par courrier son point de vue à ce sujet.

En effet, le 23 avril 2001, le juge d'instruction économique écrivait à toutes les personnes devant participer à une réunion, prévue pour le 7 mai 2001, en relation avec le poste – toujours vacant – d'analyste financier, à savoir Monika Dusong, Laurent Krügel, Olivier Guéniat, Pierre Cornu et Renaud Weber, afin d'expliquer en quoi certains des griefs formulés à son encontre dans l'écrit litigieux ne lui étaient pas imputables, de porter un regard critique sur certains comportements du chef de la police de sûreté, de regretter qu'une nouvelle rumeur infondée – à savoir l'imputation au juge d'instruction économique de la démission de Christophe Bise – ait circulé par la faute d'Olivier Guéniat et, enfin, d'exiger des excuses de la part de ce dernier pour *"les accusations graves et légèrement portées dont il a fait l'objet"*<sup>46</sup>. Yann Decnaeck a par ailleurs relevé, lors de son audition, qu'il avait pensé qu'il y aurait eu une remise à l'ordre du chef de la police de sûreté par le Conseil d'Etat, remise à l'ordre qui n'a jamais eu lieu.

Par lettre du 2 mai 2001 au juge d'instruction économique, Olivier Guéniat a présenté ses excuses sur deux seuls points et dans les termes suivants: *"... si mes paroles ou mes écrits ont pu laisser croire que le fruit de votre travail en matière d'instruction pénale ne satisfaisait pas à l'obligation de dénoncer [...], alors je vous présente toutes mes excuses; si mes paroles ou mes écrits ont pu laisser croire que j'étais persuadé, dans l'absolu, des lacunes et des mauvais fonctionnements de la justice, alors je présente toutes mes excuses à l'ensemble de la magistrature du canton de Neuchâtel et d'ailleurs"*<sup>47</sup>.

Olivier Guéniat déplore ensuite le manque d'ouverture à la critique dont fait preuve le juge d'instruction économique et il se défend de certains des reproches formulés à son encontre par Yann Decnaeck – ne revenant toutefois pas sur toutes les opinions du juge d'instruction, qui le laissent, dit-il, indifférent –; il insiste sur le caractère interne de sa note et surtout sur le fait que son contenu n'était pas le fruit de son imagination mais de son entretien avec Christophe Bise et d'un entretien de service demandé par les membres de la brigade en raison des difficultés qu'ils rencontraient avec Yann Decnaeck.

Il faut relever que la communication à Yann Decnaeck de la note d'Olivier Guéniat, déjà propre en soi à attiser les passions, s'est de plus inscrite dans un contexte particulièrement délicat. En

<sup>46</sup> Invitation du 2 avril 2001 de Laurent Krügel en vue de la réunion du 7 mai, et lettre de Yann Decnaeck aux participants à ladite réunion, du 23 avril 2001.

<sup>47</sup> Lettre d'Olivier Guéniat à Yann Decnaeck, du 2 mai 2001, avec copies à Monika Dusong et Laurent Krügel.

effet, en raison même de l'affaire de la "rumeur", un dialogue serein entre autorités judiciaires et exécutives était déjà devenu difficile. D'autre part, le juge d'instruction économique avait, peu de temps avant de prendre connaissance du contenu de la note, convoqué le chef de la police de sûreté, Olivier Guéniat, à comparaître devant lui en tant que témoin dans le cadre d'une affaire particulièrement délicate. Or cette convocation du chef de la sûreté par un juge d'instruction, qui ne représente certes pas une mesure très habituelle, mais qui n'est pas en soi critiquable, a été très mal interprétée par Olivier Guéniat, qui a pu y voir une "mesure de rétorsion" en croyant – à tort – que sa convocation était ultérieure à la communication de sa propre note au juge. Le malentendu a par la suite été renforcé du fait que l'audience elle-même s'est assez mal déroulée ou, du moins, a été très mal vécue par Olivier Guéniat, ainsi qu'on le verra encore. L'incident a dès lors débouché sur un important conflit personnel entre ces deux protagonistes, sur lequel nous reviendrons ultérieurement (ch. 2.3.3.4).

Au niveau de la cheffe du département et du Tribunal cantonal, force est de constater que le climat n'était guère plus serein et que la communication de la note d'Olivier Guéniat n'a en tous les cas pas calmé les choses.

En effet, dans sa réponse du 13 mars 2001 à la lettre de Monika Dusong du 1<sup>er</sup> février 2001, accompagnant la communication de la note d'Olivier Guéniat, le Tribunal cantonal adoptait la position suivante quant aux griefs formulés par le chef de la police de sûreté à l'encontre de Yann Decnaeck: *"Pour le surplus, les explications que vous avez données à la commission législative sur la démission de l'ancien analyste financier de la police, savoir son insatisfaction du statut de fonctionnaire en particulier de ses conditions salariales et de logement professionnel, ne justifient pas non plus un large débat. Cela d'autant moins que vous n'avez pas confirmé ce qu'une rumeur colportait, savoir que cette démission aurait eu pour origine de mauvais rapports entre ledit analyste et le juge d'instruction économique"*<sup>48</sup>.

Le 3 avril 2001, le président du Tribunal cantonal d'alors, Christian Geiser, s'adressait au juge d'instruction économique, en se référant à une rencontre qui s'était déroulée quelques jours auparavant, afin de préciser, pour *"que les choses soient bien claires"*, qu'il *"ne s'agissait pas pour nous de vous demander de vous justifier au sujet des griefs (au demeurant peu consistants) que vous fait le chef de la sûreté"*, mais que le souci du Tribunal cantonal était d'éviter que certains juges, ou la justice, ne soient l'objet d'accusations graves et légèrement portées ou de critiques injustifiées. Le président du Tribunal cantonal notait encore que les démarches entreprises en ce sens auprès du Conseil d'Etat étaient restées vaines et qu'il faudrait, *"le cas échéant, recourir à d'autres voies"*, en précisant: *"Nous sommes prêts, si vous vous décidez d'intervenir auprès de l'exécutif ou de la cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité pour demander l'ouverture d'une enquête disciplinaire contre le chef de la sûreté auteur de la note précitée, à vous soutenir, et à agir, si nécessaire, à votre côté auprès du Grand Conseil chargé de traiter les différends entre exécutif et judiciaire"*<sup>49</sup>.

Monika Dusong a pour sa part indiqué à la CEP qu'elle s'attendait au contraire à ce qu'après avoir lu la note d'Olivier Guéniat, le Tribunal cantonal aurait cherché à "crever l'abcès", mené une enquête, tenté de résoudre le problème et qu'il aurait ainsi répondu à son propre appel au secours. Or le Tribunal cantonal aurait adopté une toute autre attitude, défendant Yann Decnaeck becs et ongles et attendant qu'elle-même prenne une sanction à l'encontre d'Olivier Guéniat. Estimant qu'une telle sanction n'était nullement justifiée, elle n'avait pas répondu à cette attente.

Monika Dusong a souligné par ailleurs qu'elle-même n'avait pas la compétence d'intervenir directement auprès du juge d'instruction économique. C'est ainsi vraisemblablement en raison de cette impossibilité d'intervention directe et de l'inaction du Tribunal cantonal que Monika Dusong se tournera finalement vers la sous-commission judiciaire du Grand Conseil (ci-après, ch. 2.3.4.2).

En ce qui concerne le courrier du Tribunal cantonal au juge d'instruction économique du 3 avril 2001, Monika Dusong, qui n'en a eu connaissance qu'à la suite de son intégration dans le dossier remis par le juge d'instruction économique à la sous-commission judiciaire, ne trouve aucune explication à l'attitude du Tribunal cantonal. Pour elle, ce Tribunal ayant ainsi assuré son soutien inconditionnel à Yann Decnaeck, il n'y avait plus d'autre issue possible que la création d'une commission d'enquête parlementaire.

<sup>48</sup> Lettre du Tribunal cantonal à Monika Dusong, du 13 mars 2001, avec copies au président de la Chambre d'accusation, au procureur général et au juge d'instruction économique.

<sup>49</sup> Lettre de Christian Geiser à Yann Decnaeck, au nom de la commission administrative du Tribunal cantonal, du 3 avril 2001.

#### **2.3.3.4. Février-mars 2001: audition d'Olivier Guéniat par Yann Decnaeck et aggravation du conflit personnel entre les deux hommes**

##### *a) Convocation d'Olivier Guéniat et contexte de l'audition*

Comme on l'a déjà relevé, la communication à Yann Decnaeck de la note d'Olivier Guéniat coïncide, chronologiquement, avec un autre événement ou incident, qui va lui aussi aggraver fortement le conflit personnel entre les deux hommes. Ainsi qu'on l'a vu (ci-devant, ch. 2.3.3.3, lettre c), quelques temps après avoir rédigé sa note, mais avant que celle-ci ait été communiquée à Yann Decnaeck, Olivier Guéniat est convoqué par le juge d'instruction économique pour être entendu en tant que témoin dans une affaire que celui-ci instruit.

Le contexte de cette convocation était donc particulièrement délicat dans la mesure où le chef de la police de sûreté a, à tort, cru que sa convocation à cette audition constituait, en quelque sorte, une mesure de rétorsion de la part du juge d'instruction économique en raison de la note qu'il avait lui-même rédigée suite au départ de l'analyste financier. Or Yann Decnaeck avait convoqué Olivier Guéniat avant d'avoir lu ladite note, dont il a par contre eu connaissance peu de temps avant le jour de l'audition.

Il n'a malheureusement pas été entièrement possible à la CEP d'établir avec certitude le déroulement, voire les objectifs, de l'audition, et ce malgré le procès-verbal qui en a été dressé. En effet, les versions et les perceptions de ce même "incident" diffèrent fortement selon les personnes qui y ont participé ou assisté.

##### *b) Motifs de l'audition et affaires dans le cadre desquelles elle s'inscrivait*

Ce qui est certain, c'est que l'audition s'inscrivait dans le cadre de deux enquêtes différentes et portait plus précisément sur l'exécution par le chef de la police de sûreté d'une délégation de la juge d'instruction de La Chaux-de-Fonds, Marysa Vonlanthen, laquelle avait requis l'audition d'un certain S. K. afin d'essayer d'en apprendre davantage sur une importante affaire à propos de laquelle celui-ci aurait détenu certains renseignements.

Nanti de cette délégation, le chef de la police de sûreté s'était rendu au domicile de S. K. pour l'emmener au poste en vue de procéder à l'audition. C'est alors qu'Olivier Guéniat avait appris, de l'intéressé lui-même, que S. K. venait par ailleurs de déposer une plainte pénale auprès du juge d'instruction Renaud Weber, à Neuchâtel; l'intéressé était dès lors concerné par deux affaires en cours. Aussi Olivier Guéniat avait-il téléphoné au juge d'instruction Weber, lequel lui avait confirmé la qualité de plaignant de S. K. dans ce second dossier et lui avait demandé s'il pouvait également l'entendre à ce sujet. La situation de base était ainsi relativement compliquée.

D'après le juge d'instruction économique, l'audition d'Olivier Guéniat devait permettre d'obtenir des éclaircissements sur certains actes que le chef de la police de sûreté avait effectués – on le voyait apparaître dans certains actes d'enquête ponctuels – ainsi que sur les ramifications existant, ou susceptibles d'exister, entre certaines affaires, affaires qui étaient liées, au moins pour certaines d'entre elles, à l'affaire Flühmann ou à ses résidus. D'autre part, l'audition devait aussi servir à savoir quel juge avait mené quelle enquête et sur la base de quels faits.

Si l'audition avait ainsi pour but, selon le juge d'instruction économique, d'obtenir des informations qui devaient permettre d'éclaircir une situation complexe, le chef de la police de sûreté, interrogé comme témoin, en a en revanche eu une perception assez différente. Olivier Guéniat a déclaré à la CEP qu'il s'était "*demandé, tout au long de cette audition, où le juge d'instruction économique voulait en venir et quel en était le but. Dans les dernières questions, il a quand même compris que le juge d'instruction économique souhaitait savoir ce qui s'était passé au niveau de l'état-major*" à propos de la "rumeur". Olivier Guéniat a précisé ne pas connaître les raisons qui avaient conduit le juge d'instruction économique à agir ainsi en présence de tierces personnes et ignorer si ce magistrat leur "*devait des comptes*" en relation à des questions qu'elles auraient posées dans un dossier. Olivier Guéniat estime pourtant que, en tous les cas, Yann Decnaeck aurait pu, si nécessaire, produire la lettre explicative du commandant au sujet de la "rumeur" et la verser au dossier.

### c) Déroulement de l'audition et perceptions différentes

Olivier Guéniat estime par ailleurs avoir été l'objet, lors de cette audition, de deux menaces, l'une de la part de l'avocat d'une des personnes impliquées dans ces affaires, M<sup>e</sup> R., l'autre de la part du juge d'instruction lui-même.

La première "menace" dont le chef de la police de sûreté a eu le sentiment d'être l'objet est liée à une intervention de M<sup>e</sup> R., qui lui aurait demandé – ce que confirme le procès-verbal de l'audition – qui s'était rendu au domicile de S. K. et, après qu'Olivier Guéniat eut répondu y être allé seul, lui aurait donné lecture de l'article 99 du code de procédure pénale, dont l'alinéa 3 stipule que les délégations doivent être exécutées par deux agents au moins de la police judiciaire. Olivier Guéniat a répondu que la délégation avait pour objet une audition et qu'à ce titre elle avait été effectuée, au poste (lui-même n'ayant fait que prendre S. K. à son domicile pour l'y emmener), par deux policiers et une secrétaire, comme il se doit, en précisant qu'il n'y avait eu aucune perquisition chez S. K., même si l'avocat et le juge d'instruction économique paraissaient persuadés du contraire<sup>50</sup>.

Le second sentiment de "menace" provenait de la façon de procéder du juge d'instruction économique. Au vu du déroulement de son audition, le chef de la police de sûreté avait assez rapidement pensé que le problème de la "rumeur" allait être évoqué, et c'est bien ce qui s'était produit. Olivier Guéniat a précisé à la CEP que le juge avait voulu savoir du chef de la police de la sûreté ce qui s'était dit à ce sujet lors de la séance entre l'état-major de la police et la cheffe du département et que, dans ce contexte, il avait insisté en lui rappelant expressément quelles étaient les conséquences d'un faux-témoignage. Olivier Guéniat a relevé que même l'un des avocats avait alors requis une suspension de l'audience car il ne comprenait plus ce qui était en train de se passer<sup>51</sup>.

Le chef de la police de sûreté a confié à la CEP avoir ainsi très mal vécu son audition, durant laquelle il a eu le sentiment que le juge d'instruction économique lui "*cherchait des noises*" et profitait de sa position.

Yann Decnaeck, quant à lui, a déclaré avoir cherché à comprendre, par cette audition, certains éléments de l'enquête qu'il instruisait et en particulier la manière dont la police avait procédé à certains actes d'enquête. Il a toutefois reconnu que certaines de ses questions avaient pu être délicates et peut-être désagréables pour le chef de la police de la sûreté.

Le procès-verbal de l'audition en question atteste en effet que, en fin d'audition, le juge d'instruction économique a effectivement interrogé le témoin (Olivier Guéniat) sur le "redimensionnement" de certaines affaires (liées à l'affaire Flühmann) et la manière dont cette "rumeur" d'un redimensionnement était "remontée" au sein de la hiérarchie policière, pour parvenir à la cheffe du département. Le procès-verbal ne permet pas de déterminer si les questions ainsi posées étaient nécessairement liées à l'instruction des affaires en cause dans le cadre de l'audition. A vrai dire, le procès-verbal est particulièrement peu clair quant à l'issue de l'audition: immédiatement après ces questions liées à la "rumeur" et à sa circulation au sein de la hiérarchie policière, le procès-verbal indique que "*l'audience est suspendue à 15.40 heures*", sans que soit précisé ni pour quel motif, ni à la demande de qui cette suspension a été décidée. Le procès-verbal poursuit simplement en indiquant: "*L'audience est reprise à 15.50 heures. Fin de l'audience à 15.50 heures. [sic]*", sans qu'aucune autre question n'ait été apparemment posée ou en tout cas protocolée.

La personne qui officiait comme greffier lors de l'audition en question a pour sa part estimé que celle-ci s'était déroulée parfaitement normalement, qu'il n'y avait eu absolument aucune remarque, ni aucun sous-entendu. Elle a cependant reconnu, d'une part, qu'Olivier Guéniat avait pu se sentir un peu "mis sur la sellette" dans la mesure où il est assez rare qu'un chef de la police de sûreté compare comme témoin devant un juge d'instruction et, d'autre part, qu'il était possible que certains avocats se soient demandé ce qui se passait. Le greffier n'a pas eu l'impression que Yann Decnaeck ait cherché, par le biais de cette audition, à apprendre des choses sur le fonctionnement de la police ou de son état-major, mais qu'il voulait simplement savoir pour quelle raison le chef de la police de sûreté s'était déplacé seul pour procéder –

<sup>50</sup> Note d'Olivier Guéniat du 31 mars 2001, p. 3, et procès-verbal de l'audition d'Olivier Guéniat par le juge d'instruction économique, p. 3.

<sup>51</sup> Note d'Olivier Guéniat du 31 mars 2001, p. 2, 5 et 6, ainsi que procès-verbal de l'audition d'Olivier Guéniat par le juge d'instruction économique, p. 4 et 5.

comme le juge le croyait – à une perquisition. Or S. K. lui-même avait confirmé, lors de l'audition, qu'aucune perquisition n'avait alors été effectuée à son domicile<sup>52</sup>.

#### *d) Suite de l'audition*

Toujours est-il que l'audition du chef de la police de sûreté par le juge d'instruction économique a indiscutablement eu pour effet d'exacerber le conflit personnel entre Yann Decnaeck et Olivier Guéniat, peut-être jusqu'à un point de non-retour. Le procureur général, Pierre Cornu, pressenti en vue de tenter une médiation entre les deux hommes, n'a malheureusement pas eu l'occasion de s'y employer. Olivier Guéniat a estimé que, comme cette affaire était susceptible de connaître des suites pénales, il serait plus opportun de faire appel à une personne étrangère au Ministère public, par exemple, à la juge d'instruction suppléante, Barbara Ott. Aucune suite n'a cependant été donnée à cette suggestion et un terme fut ainsi mis à cette tentative de médiation qui paraissait de plus en plus vouée à l'échec.

### **2.3.3.5. Discussions concernant la repourvue du poste de l'analyste financier**

#### *a) Généralités*

Parallèlement aux événements et incidents relativement ponctuels et précis qui viennent d'être décrits, l'année 2001 est marquée encore par les difficultés, tant techniques que relationnelles, liées à la repourvue du poste d'analyste financier, vacant depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001, suite à la démission de Christophe Bise (ci-devant, ch. 2.3.2.3). Il convient toutefois de préciser que ces difficultés, qui se sont manifestées dès le début de l'année 2001, n'ont malheureusement pas pu être aisément surmontées et qu'elles se sont poursuivies durant les années suivantes, notamment tout au long de 2002, et même jusqu'à l'engagement d'une nouvelle analyste financière, qui est entrée en fonction le 1<sup>er</sup> avril 2003. Même, tous les problèmes ne semblent pas avoir été résolus à ce jour, la solution trouvée étant qualifiée de "boiteuse" par la cheffe du département, qui souhaite qu'elle soit réexaminée à l'issue des travaux de la commission d'enquête<sup>53</sup>.

#### *b) Difficultés d'ordre relationnel*

Il est évident qu'une première source des difficultés à repourvoir le poste de l'analyste financier démissionnaire est liée au climat de conflit d'ordre personnel qui régnait déjà, en 2001, entre les principaux protagonistes: comme précédemment évoqué, la note du chef de la police de sûreté à son commandant du mois de novembre 2000 (ch. 2.3.2.3, lettre b), la révélation de certains incidents entre Yann Decnaeck et quelques policiers (ch. 2.3.2.3, lettre e), puis l'audition d'Olivier Guéniat par le juge d'instruction économique, le 30 mars 2001 (ch. 2.3.3.4), ont entraîné un important conflit personnel entre le juge d'instruction économique et le chef de la police de sûreté, conflit qui n'a sans doute pas facilité la recherche d'une solution au problème de la repourvue du poste de l'analyste.

Le différend était même tel qu'Olivier Guéniat a prié M. Charles-André Bise, commissaire-adjoint, de bien vouloir se charger à sa place de l'engagement d'un nouvel analyste financier. Par ailleurs, les relations entre Monika Dusong et le juge d'instruction économique n'étaient, elles non plus, pas bonnes.

Yann Decnaeck a déclaré aux membres de la CEP n'avoir été convié à aucun entretien, ni associé à aucune des discussions consécutives au départ de Christophe Bise. A ses yeux, un véritable "black-out" aurait été instauré par la cheffe du département à son encontre (ci-devant, ch. 2.3.2.3, lettre c).

La lettre adressée au juge d'instruction économique par Monika Dusong le 13 décembre 2000 confirme du reste partiellement cette impression, dans la mesure où la cheffe du département y indiquait qu'il lui paraissait difficile de concevoir une analyse conjointe de la situation "*dans le climat qui s'est fait jour récemment*" (ci-devant, ch. 2.3.2.3, lettre c). Les quelques incidents survenus entre le juge d'instruction économique et l'un ou l'autre des membres de la police cantonale paraissent avoir été la cause de cette décision de la cheffe du département. Monika

<sup>52</sup> Procès-verbal de l'audition d'Olivier Guéniat par le juge d'instruction économique, du 30 mars 2001, p. 1.

<sup>53</sup> Lettre de Monika Dusong à la CEP, du 10 avril 2003.

Dusong a en effet expliqué à la CEP, lors de son audition, que *"lorsque l'analyste financier est parti et suite aux témoignages recueillis, il était exclu [...] d'envisager de simplement repourvoir ce poste et de continuer à "faire griller du personnel"".* Monika Dusong a encore ajouté qu'il *"lui semblait que le dysfonctionnement – dont elle avait tout à coup été nantie – était suffisamment grave pour en premier lieu procéder à des restructurations à l'interne".*

Par la suite, néanmoins, le juge d'instruction économique a été associé aux discussions et prises de décisions relatives à la repourvue du poste d'analyste financier. Le climat n'était toutefois probablement pas le plus propice à des échanges constructifs et on peut vraisemblablement voir là l'une des raisons de la durée des discussions qu'a nécessitées l'engagement de la nouvelle analyste financière.

### *c) Difficultés d'ordre technique et pratique*

Quoi qu'il en soit, en sus de ces difficultés d'ordre personnel, d'autres problèmes, d'ordre plutôt technique et pratique, ont également constitué des obstacles importants à une solution rapide de la question de la repourvue du poste d'analyste financier.

Il ressort des nombreux courriers et documents échangés entre les personnes concernées par l'engagement de la nouvelle analyste (la cheffe du département, le chef du service de la justice, le Tribunal cantonal, le procureur général, le juge d'instruction économique, le commandant de la police cantonale, le chef de la police de sûreté, par la suite remplacé par le commissaire-adjoint Bise, et le juge d'instruction Weber) que les questions à trancher étaient nombreuses. Les points de discussion portaient notamment sur:

- la redéfinition d'un cahier des charges, laquelle nécessitait une concertation entre les représentants des pouvoirs exécutif et judiciaire sur le rôle et la fonction de l'analyste, rôle dont tous les protagonistes n'avaient peut-être pas la même conception;
- l'administration ou le service auquel l'analyste devrait être rattaché: l'intégration exclusive de ce poste dans les effectifs de la police cantonale semblait problématique d'une part eu égard aux prétentions salariales des candidats à ce poste, difficilement conciliables avec l'échelle des traitements de la police et, d'autre part, du fait que l'analyste financier devrait consacrer l'essentiel de son temps à travailler presque exclusivement pour le juge d'instruction économique; aussi d'autres solutions ont-elles été envisagées, comme l'affectation exclusive de ce poste au greffe des juges d'instruction ou encore la scission de la fonction en deux postes, un poste à mi-temps d'expert-comptable, ou d'analyste financier, qui serait affecté au greffe des juges d'instruction, et un poste à mi-temps de collaborateur technique ou scientifique pour la police de sûreté;
- les locaux dans lesquels travaillerait le futur analyste, dans la mesure où si, pour des raisons pratiques et de confidentialité, il apparaissait préférable que cette personne travaille à proximité du juge d'instruction économique, le greffe des juges d'instruction de La Chaux-de-Fonds ne disposait pas d'un local approprié et disponible;
- enfin, élément non négligeable, le statut de l'analyste ou de l'expert comptable posait lui aussi problème; la question était plus précisément de savoir s'il fallait octroyer à cette personne le statut d'agent de la police judiciaire, statut que ne revêtait du reste pas Christophe Bise; le problème était d'une part que l'octroi d'un tel statut nécessitait une révision législative et, d'autre part, que l'absence d'un tel statut empêchait d'exploiter pleinement le travail fourni par l'analyste.

### *d) Solution retenue*

Finalement, la solution retenue a été celle de créer deux postes de collaborateurs scientifiques qui ont été attribués à la CRECO, dont un poste à mi-temps a apparemment été pris sur le budget de l'ancien analyste financier. Il sied de relever ici que le cahier des charges de ces policiers spécialisés en matière économique n'a pas été établi en concertation avec le juge d'instruction économique.

Un demi-poste d'analyste financier a en outre été affecté au service de la justice, dont le titulaire est appelé à travailler exclusivement pour le juge d'instruction économique et dont le bureau se situe dans une ancienne salle d'attente du greffe des juges d'instruction de La Chaux-de-Fonds, à proximité immédiate de celui de ce magistrat. Comme indiqué, cette nouvelle analyste financière



a maintenant été engagée et elle a commencé son activité le 1<sup>er</sup> avril 2003. Du point de vue des locaux, la solution est toutefois provisoire, dans l'attente du déménagement des juges d'instruction de La Chaux-de-Fonds dans leur nouveau bâtiment. Actuellement, l'analyste financière ne bénéficie (toujours) pas du statut d'agent de la police judiciaire, bien que le procureur général et le Tribunal cantonal soient favorables à ce qu'un tel statut lui soit octroyé<sup>54</sup>. Comme le relevait à juste titre la cheffe du département, la situation actuelle est donc encore "boiteuse" et n'est guère satisfaisante.

#### **2.3.4. L'année 2002**

##### **2.3.4.1. En général**

L'année 2002 est celle durant laquelle le conflit, plus ou moins larvé jusque-là, entre les autorités judiciaires et les autorités exécutives éclate ouvertement.

Plus précisément, l'année 2002 est marquée tout d'abord par le fait que la cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité s'adresse à la sous-commission judiciaire de la commission législative (ch. 2.3.4.2). Peu après les élections judiciaires, ce qu'il est convenu d'appeler "l'affaire Decnaeck" est relayée par la presse (ch. 2.3.4.3), pour revenir une première fois au Grand Conseil, en juin 2002, suite à deux questions parlementaires. Elle aboutit ensuite à la double dénonciation pénale du Conseil d'Etat et du Tribunal cantonal, puis, en septembre, à l'institution de la commission d'enquête parlementaire (ch. 2.3.4.4). Enfin, l'année se conclut par quelques incidents postérieurs à l'établissement de la CEP (ch. 2.3.4.5).

##### **2.3.4.2. Janvier – mai 2002: intervention de la sous-commission judiciaire de la commission législative**

###### *a) Saisine de la sous-commission judiciaire*

La nouvelle Constitution neuchâteloise conférant la haute surveillance sur le Tribunal cantonal non plus au Conseil d'Etat mais au Grand Conseil, il s'est avéré nécessaire pour ce dernier d'adopter les modifications législatives requises par ce changement. La commission législative, compétente pour la préparation du projet de loi y relatif, a ainsi donné mandat à sa sous-commission judiciaire d'étudier la mise en place de la haute surveillance parlementaire.

Dans ce cadre-là, les membres de la sous-commission judiciaire ont rencontré, le 29 janvier 2002, la cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité. En fin de discussions, Monika Dusong aurait alors émis l'idée, selon Christian Blandenier, "*qu'il y avait peut-être un problème de fonctionnement avec un juge, car la police se plaignait à ce sujet et qu'il serait peut-être nécessaire que la sous-commission judiciaire examine cela*"<sup>55</sup>. Il sied de préciser ici que lors de son intervention devant le Grand Conseil du 19 juin 2002, la cheffe du DJSS a déclaré: "*Lors de la réélection des magistrats judiciaires, la sous-commission judiciaire de la commission législative a voulu savoir si celle-ci posait un problème à notre avis. Nous lui avons fait part des difficultés rencontrées. [...]*"<sup>56</sup>.

Monika Dusong a par ailleurs souligné, lors de son audition par la CEP, qu'elle estimait qu'*"il aurait été choquant qu'elle dise que tout allait bien alors qu'elle rencontrait effectivement des problèmes bien réels au niveau du fonctionnement du juge d'instruction économique"*. André Simon-Vermot, chef du service juridique de l'Etat, semble partager l'avis de la conseillère d'Etat. La façon dont celle-ci a agi ne lui paraît pas critiquable et il a relevé, lors de son audition, que si elle s'était tue, elle aurait dû assumer les conséquences de son silence. De même, de l'avis du conseiller d'Etat Pierre Hirschy, la situation était certes très délicate, mais la procédure alors suivie était correcte.

Les membres de la commission législative et de la sous-commission judiciaire que la commission a entendus partagent ce sentiment. Christian Blandenier, président de la commission législative

<sup>54</sup> Lettre de Monika Dusong à la CEP, du 10 avril 2003.

<sup>55</sup> Ces éléments ressortent également de la lettre de la sous-commission judiciaire au Conseil d'Etat, du 8 mai 2002.

<sup>56</sup> Procès-verbal de la séance du Grand Conseil du 19 juin 2002, p. 5.

et membre de la sous-commission judiciaire, a déclaré qu'il n'avait pas, lui non plus, été gêné par la voie suivie par la cheffe du département. Marie-Claire Jeanprêtre Pittet, présidente de la sous-commission judiciaire, a estimé que la cheffe du département n'avait alors peut-être pas eu conscience des conséquences de ses révélations, mais aurait agi portée par son élan de critiques envers le fonctionnement du juge d'instruction en matière économique.

Quant au Tribunal cantonal, il aurait surtout été heurté, d'après le président de la commission législative, par le fait que Monika Dusong ne l'ait pas informé du problème, mais s'en soit plaint directement auprès d'une commission du Grand Conseil, juste avant les élections judiciaires et en évoquant des affaires vieilles de près de deux ans. Cette impression a du reste été clairement confirmée par les propos tenus à la CEP par le juge cantonal François Delachaux, qui *"ne comprend pas les voies qui ont été suivies, car la première autorité à laquelle un tel problème aurait dû être signalée, c'est l'autorité de surveillance. Cette dernière aurait pu être saisie par le DJSS ou éventuellement la police. [Le président du Tribunal cantonal] ne comprend pas pourquoi tel n'a pas été le cas"*. Or, comme on l'a vu, on ne saurait prétendre que la cheffe du département ne s'était pas ouverte auparavant de ses difficultés auprès du Tribunal cantonal, dont elle a du reste déploré l'inaction. De son côté, Marie-Claire Jeanprêtre Pittet a d'ailleurs indiqué avoir été surprise *"lorsque, par deux fois au moins, le Tribunal cantonal a informé la sous-commission judiciaire du fait qu'il avait demandé à Monika Dusong de lui fournir des éléments pouvant prouver que le juge d'instruction économique était incompetent"*. La présidente de la sous-commission judiciaire en a déduit que *"tous les rapports étaient donc faussés, car c'est finalement le Tribunal cantonal qui demande à la cheffe du département de venir avec des éléments autres que ceux dont il a l'habitude par les simples recours des justiciables"*.

Christian Geiser, alors président du Tribunal cantonal, n'adresse pas non plus de grief à la sous-commission judiciaire. Il estime au contraire que si celle-ci s'interroge sur le fonctionnement d'un magistrat, c'est son rôle que de chercher à déterminer s'il s'agit ou non d'une rumeur. A titre personnel, il a simplement regretté que la sous-commission n'ait pas cherché à examiner les graves problèmes avec le DJSS que lui avait signalés le Tribunal cantonal; il estime que si elle en avait tenu compte, il n'aurait peut-être pas été nécessaire de constituer une commission d'enquête parlementaire.

Pour ce qui est de la communication des doutes le concernant à la sous-commission judiciaire, le juge d'instruction économique a relevé quant à lui qu'il estimait tout à fait légitime que, s'il y avait des retards ou des incompétences d'un magistrat, la sous-commission judiciaire souhaite l'entendre. Selon lui, ce qui est en revanche moins légitime, c'est la manière dont cela s'était passé en l'occurrence: si le cadre était relativement bien défini jusqu'en 1998, en ce sens que l'on demandait alors au Tribunal cantonal s'il avait des soucis avec l'un ou l'autre magistrat, la procédure suivie en 2002 constituait à ses yeux *"un dévoiement de la voie à suivre"*, puisque Monika Dusong s'était certes bien adressée à la sous-commission judiciaire, mais à un moment où celle-ci revêtait une autre casquette que celle de la commission chargée de préparer les élections judiciaires.

#### *b) Audition de Monika Dusong par la sous-commission judiciaire*

Sachant qu'en 1998, avant que le Grand Conseil ne procédât à la réélection de deux magistrats dont les dossiers souffraient de certains retards, la sous-commission judiciaire de l'époque avait auditionné lesdits magistrats, les membres actuels de la sous-commission, en se fondant sur cette expérience, ont décidé de suspendre momentanément leur réflexion sur la haute surveillance pour se consacrer au problème soulevé par la cheffe du département en vue de la préparation des élections judiciaires.

Cependant, comme indiqué, les affaires de 1998 et de 2002 présentaient une différence. En 1998, c'était le Tribunal cantonal lui-même qui avait évoqué les problèmes rencontrés avec deux juges et, ainsi que l'a souligné Marie-Claire Jeanprêtre-Pittet, le Tribunal cantonal paraissait trouver tout à fait normal que, avant une procédure de réélection, la sous-commission judiciaire procède à l'audition de magistrats lorsque des juges cantonaux lui faisaient part d'éventuelles difficultés les concernant. En 2002, en revanche, le Tribunal cantonal semblait choqué que ce soit la cheffe du département qui attire l'attention des membres de la sous-commission sur des problèmes similaires. Selon la présidente de la sous-commission judiciaire, *"cette situation a (donc) été relativement mal vécue par le Tribunal cantonal et a engendré de fortes tensions dans les discussions, notamment lors des premières séances avec cette autorité"*.

Ayant ainsi décidé de se saisir du problème évoqué par Monika Dusong, la sous-commission judiciaire a convoqué cette dernière pour une audition, qui a eu lieu le 6 février 2002. Lors de cette séance, la cheffe du département aurait, selon Christian Blandenier, *"tout en se demandant si elle osait faire part ou non de problèmes plus ou moins délicats"*, fourni davantage de détails sur le sujet, soulignant notamment que *"la police se sentait très mal dans ses relations avec le juge d'instruction économique et que, d'une manière générale, le fonctionnement n'était pas bon"*.

### *c) Audition d'une délégation du Tribunal cantonal par la sous-commission judiciaire*

Désireuse d'éclaircir les questions et les doutes suscités par l'intervention de la cheffe du département, la sous-commission avait aussi convoqué, pour le même jour, une délégation du Tribunal cantonal.

Lors de cette rencontre, les juges cantonaux présents (Christian Geiser, alors président, Geneviève Joly, ancienne présidente, et François Delachaux, futur président) avaient manifesté leur étonnement car ils n'avaient, quant à eux, aucun grief à formuler à l'encontre de Yann Decnaeck.

La surprise des membres du Tribunal cantonal pourrait par ailleurs peut-être également s'expliquer par le moment auquel cette convocation était intervenue. En effet, selon François Delachaux, *c'est "alors qu'il ne se passait officiellement plus grand-chose, qu'une délégation a dû, toutes affaires cessantes, se présenter devant la sous-commission judiciaire afin de s'entretenir du "cas Decnaeck"*.

En vue de cette audition, Christian Geiser, alors président du Tribunal cantonal, aurait sollicité l'avis des membres de la Chambre d'accusation, autorité de recours contre les décisions rendues par les magistrats chargés de l'instruction. Le résultat de cette consultation aurait été qu'il y avait plutôt moins de recours contre les décisions du juge d'instruction en matière économique que contre celles de ses collègues (peut-être, comme l'explique Christian Geiser, car il y a moins de détenus concernés) et que ses dossiers n'étaient pas de moins bonne qualité que ceux des autres magistrats. La délégation du Tribunal cantonal a ainsi rapporté ces éléments à la sous-commission judiciaire et lui a demandé quels avaient été les griefs et les reproches précis formulés à l'encontre de Yann Decnaeck.

D'après François Delachaux, les membres de la délégation du Tribunal cantonal sont restés sur leur faim. Ils auraient alors appris que cet entretien donnait suite aux déclarations de la cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité au sujet du juge d'instruction économique, mais ils ne seraient pas parvenus à savoir ce qui était concrètement reproché à ce magistrat. Toujours selon le juge Delachaux, l'un des membres de la sous-commission aurait même dit *"qu'il s'agissait de rumeurs et que, comme c'était le rôle des députés de prêter l'oreille aux rumeurs, ils voulaient savoir ce que le Tribunal cantonal avait à dire de son côté"*. Les juges cantonaux présents auraient alors affirmé n'avoir fait aucune constatation démontrant que Yann Decnaeck serait inapte à exercer sa fonction ou qu'il serait inopportun de le réélire et ils auraient insisté afin d'obtenir un catalogue des griefs émis à son encontre. Pour François Delachaux, il ne s'agissait que de *"trois fois rien"*: le juge d'instruction en matière économique aurait une fois fait pleurer un secrétaire et certains policiers craindraient de l'approcher. Toujours selon ce magistrat, les juges cantonaux auraient alors en effet *"eu de la peine à entrer en matière sur ce type de doléances"*. Ils n'auraient par ailleurs *"pas pu s'empêcher de penser qu'il y avait quand même certaines menées dirigées contre le juge d'instruction économique"* et ils se seraient *"étonnés des voies que cela suivait"*.

L'un des membres de la sous-commission judiciaire, Christian Blandenier, estime que ce qui semblait avoir fortement dérangé le Tribunal cantonal était le fait que la police pût vouloir "la peau" d'un juge; le Tribunal cantonal aurait en outre estimé que si une plainte de la police auprès de la cheffe du département devait aboutir à la non-réélection d'un magistrat, cela signifierait que c'est la police qui réélit les juges; les juges cantonaux auraient alors choisi de défendre un des leurs, perdant ainsi une certaine objectivité.

D'après Marie-Claire Jeanprêtre-Pittet, le Tribunal cantonal aurait, lors de cette rencontre, émis le souhait que la sous-commission entende Yann Decnaeck afin que ce magistrat puisse exercer son droit d'être entendu, et non afin de l'interroger. Ayant ainsi, en quelque sorte, l'aval du Tribunal cantonal pour procéder à une telle audition, que par ailleurs elle désirait entreprendre, la

sous-commission a écrit à Yann Decnaeck, le 12 février 2002, pour lui faire part de son désir de le rencontrer<sup>57</sup>.

#### *d) Préalables à l'audition de Yann Decnaeck par la sous-commission judiciaire*

Christian Blandenier a précisé que, n'ayant pas encore eu connaissance du courrier adressé par la sous-commission judiciaire à Yann Decnaeck, le Tribunal cantonal avait écrit à la commission législative le 20 février 2002 pour lui faire part de ce que *"les circonstances qui ont conduit à la mise en cause de ce magistrat suscitent les plus grandes préoccupations du Tribunal cantonal quant au fonctionnement des institutions"*. Aussi le Tribunal cantonal demandait-il que le juge d'instruction "mis sur la sellette" soit entendu par la commission législative et ce en présence d'une délégation du Tribunal cantonal<sup>58</sup>. En date du 5 avril 2002, la sous-commission judiciaire a reçu Christian Geiser, François Delachaux et Yann Decnaeck afin d'entendre ce dernier. Le 30 avril 2002, la commission législative a ainsi répondu au Tribunal cantonal que, conformément à leur demande, les présidents actuel et futur de cette autorité avaient participé à la séance du 5 avril, que cette audition répondait à leur courrier du 20 février 2002 et que, dès lors, une rencontre avec le plénum de la commission législative avant les réélections judiciaires ne se justifiait plus. La commission relevait enfin que, *"par contre, les questions institutionnelles plus fondamentales liées à la séparation des pouvoirs seront à l'ordre du jour de la prochaine rencontre entre la commission législative et une délégation des magistrats de l'ordre judiciaire"*, et elle spécifiait que contact serait pris avec le président du Tribunal pour définir la date de cette rencontre (en septembre ou octobre)<sup>59</sup>.

Yann Decnaeck a expliqué à la commission d'enquête qu'il avait été étonné d'apprendre de Christian Geiser, au début de l'an 2002, que suite à une initiative de la cheffe du département lors d'une séance de la sous-commission judiciaire relative à la mise en place de la haute surveillance du Tribunal cantonal par le Grand Conseil, une délégation du Tribunal cantonal avait été convoquée par la sous-commission judiciaire afin de fournir des renseignements le concernant. Yann Decnaeck aurait également appris que Monika Dusong désirait des explications quant au fait qu'il ne s'était pas présenté aux examens de premier semestre de la Haute école de gestion. Il a relevé les avoir actuellement passés avec succès et les avoir, à l'époque, reportés sur avis médical. Par ailleurs, Yann Decnaeck a ajouté que le président du Tribunal cantonal d'alors lui aurait encore communiqué une autre nouvelle surprenante, à savoir qu'il existerait des documents dont il ressortirait que Monika Dusong aurait dit qu'elle ferait en sorte que le juge Decnaeck ne soit pas réélu ou qu'il démissionne. Yann Decnaeck a précisé n'avoir ni eu, ni cherché à avoir une confirmation de ces dires. Dans sa prise de position du 20 août 2003, le Conseil d'Etat a pour sa part souligné que l'on se situait là dans le domaine de la pure fiction.

La CEP n'a pas reçu ni n'a eu connaissance de tels documents. En revanche, elle a consulté l'ancien juge d'instruction Claude Nicati auquel, selon le juge Decnaeck, rapportant les propos que lui aurait tenus le juge Geiser, la cheffe du DJSS aurait fait une déclaration analogue. Interrogé à ce sujet, Claude Nicati a confirmé à la CEP avoir *"eu une brève discussion avec Madame la Conseillère d'Etat Monika Dusong, sauf erreur à l'issue de la remise de l'étendard du Régiment neuchâtelois, à Planeyse. A l'occasion de cette conversation, Madame Monika Dusong m'a demandé, sauf erreur toujours, quels étaient les moyens qui permettaient à l'Etat de se séparer d'un juge élu par le Grand Conseil et non, tel que vous le formulez dans votre courrier, comment "il fallait s'y prendre pour pousser un juge d'instruction à la démission". La nuance est d'importance"*<sup>60</sup>.

Cet élément pourrait expliquer l'attitude défensive adoptée par Yann Decnaeck à la suite de sa convocation, quand bien même la sous-commission judiciaire n'avait nullement l'intention de procéder à une mise en accusation mais simplement d'obtenir sa version des faits.

---

<sup>57</sup> Lettre de la sous-commission judiciaire à Yann Decnaeck, du 12 février 2002.

<sup>58</sup> Lettre du Tribunal cantonal à la commission législative, du 20 février 2002.

<sup>59</sup> Lettre de la commission législative au Tribunal cantonal, du 30 avril 2002.

<sup>60</sup> Lettre de Claude Nicati à la CEP, du 10 juin 2003.

#### *e) Remise du dossier établi par Yann Decnaeck à la sous-commission judiciaire*

Ainsi, se sentant attaqué, Yann Decnaeck a préparé un dossier regroupant différentes pièces à l'intention de la sous-commission judiciaire. Ce document a été préalablement remis aux deux juges cantonaux qui l'accompagneraient à son audition, à savoir Christian Geiser et François Delachaux, lesquels n'ont apparemment émis aucune objection. Pour Christian Geiser, ce recueil de documents ne comportait aucune pièce couverte par un secret absolu, et ce magistrat a déclaré comprendre la démarche du juge d'instruction économique dans le contexte conflictuel auquel il était alors confronté.

Yann Decnaeck a déclaré à ce sujet qu'il avait eu *"le sentiment de s'adresser à la bonne autorité, donc de faire une démarche légitime, dans un cadre légitime qui était de se défendre contre des attaques personnelles et puis, de montrer finalement, le pourquoi peut-être de ces attaques personnelles"*. En regroupant ainsi différents documents destinés à faire l'objet d'une discussion, il désirait démontrer quelles étaient ses relations avec la brigade et les initiatives qu'il avait prises au niveau du fonctionnement de l'office des faillites, de celui de la brigade et au niveau de l'engagement du nouvel analyste financier. Il souhaitait également attester ainsi de sa bonne foi et de sa volonté de faire avancer les choses. Quelques jours avant son audition, il a donc envoyé son dossier aux membres de la sous-commission judiciaire.

Ceux-ci ont pour leur part indiqué à la CEP qu'ils avaient eu l'impression que le Tribunal cantonal avait soutenu Yann Decnaeck dans sa démarche et qu'il avait eu connaissance du dossier établi par ce dernier. Et même, à un moment, ils avaient eu l'impression que le Tribunal cantonal aurait pu avoir contribué à sa confection. Dans sa prise de position du 22 août 2003, le Tribunal cantonal a certes confirmé que les juges cantonaux Christian Geiser et François Delachaux avaient, préalablement à cette séance, reçu un exemplaire en projet de ce dossier, mais il a en revanche formellement contesté toute participation à sa confection. La CEP a pu établir que le Tribunal cantonal n'avait en aucune façon participé à l'établissement de ce dossier, ce que le juge d'instruction économique a du reste clairement confirmé.

Toujours selon le président de la commission législative, bien que nanti de ce dossier, *"la sous-commission judiciaire n'est pas allée plus avant dans ses investigations, car le juge d'instruction économique ne lui a donné que les documents qu'il voulait bien donner [...]"*. Christian Blandenier a précisé que, n'étant pas une commission d'enquête, la sous-commission judiciaire n'avait pas à aller plus loin. Cependant, comme *"l'affaire Decnaeck"* soulevait des questions de fonctionnement du Département de la justice, de la santé et de la sécurité, la sous-commission judiciaire a, avec l'accord du Tribunal cantonal, décidé de remettre le dossier constitué par le juge d'instruction en matière économique au Conseil d'Etat. Par courrier, elle priait ainsi cette autorité d'examiner le cas afin de déterminer s'il y avait des dysfonctionnement au sein du DJSS<sup>61</sup>.

Le Tribunal cantonal a toutefois affirmé que son accord à une telle transmission n'avait jamais été sollicité, ni, par conséquent, donné. Selon François Delachaux, les juges cantonaux n'auraient, au contraire, pas très bien compris pourquoi, alors qu'elle estimait que Yann Decnaeck pouvait être réélu, la sous-commission judiciaire avait remis son dossier au Conseil d'Etat.

Du reste, plusieurs des personnes que la CEP a auditionnées ont déclaré avoir été surprises non seulement par la circulation de ce dossier, mais également par son contenu et le fait même qu'un tel recueil de pièces ait pu être constitué.

Si, pour certains, ce dossier n'aurait ainsi jamais dû exister, et si la sous-commission judiciaire estime qu'elle n'aurait jamais dû en avoir connaissance, le dossier en question aura néanmoins peut-être influencé son appréciation de la situation. Les membres de la sous-commission ont effectivement alors pris conscience du contexte difficile dans lequel Yann Decnaeck avait pris ses fonctions et ils se sont rendus compte que *"Yann Decnaeck est devenu un instrument que, de part et d'autre, les personnes concernées essayaient d'utiliser dans leurs rapports"*.

#### *f) Audition de Yann Decnaeck par la sous-commission judiciaire*

Quoi qu'il en soit, l'attitude défensive de Yann Decnaeck, déjà illustrée par la constitution et la remise du dossier, s'est également manifestée au moment de son audition par la sous-commission judiciaire, audition pour laquelle il a d'emblée requis la rédaction d'un procès-verbal. Cette demande, qui émanait également du Tribunal cantonal, a quelque peu surpris les membres

<sup>61</sup> Lettre de la sous-commission judiciaire au Conseil d'Etat, du 8 mai 2002.

de la sous-commission qui, faute de moyens, n'ont pas pour habitude de tenir un procès-verbal de leurs séances, et qui n'avaient du reste nullement envisagé cette audition comme une mise en accusation; aussi ne voyaient-ils pas pour quelle raison un procès-verbal de la séance aurait dû être tenu. Ainsi, aucun procès-verbal n'a été dressé.

Il semble que la perception différente que chacun avait de la signification même et de l'objectif de l'audition ait engendré d'emblée, de part et d'autre, certains étonnements, voire certains regrets. En effet, ne désirant pas procéder à une mise en accusation, la sous-commission judiciaire a, par exemple, débuté cet entretien en questionnant Yann Decnaeck sur la formation qu'il suivait en cours d'emploi. Elle a ainsi été surprise par l'attitude adoptée d'entrée de cause par ce magistrat, lequel aurait répondu, en prétendant anticiper déjà la prochaine question, reconnaître ne pas s'être présenté aux premiers examens. Selon les membres de la sous-commission auditionnés, il aurait ensuite affirmé qu'il effectuait bien son travail et évoqué les problèmes qu'il avait rencontrés ou rencontrait avec la brigade financière – laquelle était selon lui, au départ, quelque peu en état de déliquescence – ainsi qu'avec les offices de poursuites et faillites.

Le juge d'instruction économique, pour sa part, a déclaré à la CEP qu'il aurait souhaité que la sous-commission judiciaire fût plus claire quant aux griefs qui lui étaient adressés, car il avait un peu le sentiment d'être devant un tribunal d'exception (caricature): il n'aurait cependant obtenu aucune réponse quant aux reproches émis par la cheffe du département. Christian Geiser a lui aussi souligné que *"là non plus, il n'y a pas eu de reproches ou de griefs formulés"*.

#### *g) Constatations, conclusions et décisions de la sous-commission judiciaire*

Christian Blandenier a expliqué à la CEP que si la sous-commission judiciaire n'avait rien entrepris suite aux déclarations de la cheffe du département, on aurait pu le lui reprocher. C'est pourquoi elle avait décidé de se renseigner et d'entendre les personnes concernées, à savoir la police, par sa cheffe de département, le Tribunal cantonal, en tant qu'autorité de surveillance, et le juge d'instruction en matière économique, en tant qu'intéressé.

Les membres de la sous-commission judiciaire ont précisé que, n'étant pas membres d'une commission d'enquête parlementaire, les limites institutionnelles de leur mandat ne leur permettaient pas d'envisager de procéder à toutes les investigations qui auraient pu être souhaitées. Malgré leurs doutes, ils ne pouvaient ainsi que se fonder sur les dires de l'autorité de surveillance qui n'avait, elle, aucun grief particulier à adresser au juge d'instruction économique. Ainsi, *"après avoir un peu brassé à gauche et à droite et avoir déterminé que le juge d'instruction économique avait un "sale caractère", la sous-commission judiciaire n'avait pas beaucoup d'éléments en sa possession pour décider de recommander la non-réélection du juge Decnaeck"*.

Consciente que la non-réélection d'un juge est un acte très grave, considérant l'état de déliquescence de la brigade financière, les problèmes de fonctionnement rencontrés par l'office des faillites, les divergences de vues relatives aux vellétés "proactives" de la police, la vacance du poste d'analyste financier et la formation en cours d'emploi du juge d'instruction en matière économique, et n'ayant en outre aucun élément objectif à reprocher à ce magistrat en dehors de quelques critiques émanant de la police, la sous-commission judiciaire a par conséquent conclu qu'elle n'avait pas de motifs suffisants de recommander la non-réélection de Yann Decnaeck.

En date du 8 mai 2002, elle écrivait ainsi au Conseil d'Etat que, *"[d]e ces différentes investigations, la sous-commission a conclu que les problèmes qui gravitaient autour du juge Decnaeck n'étaient pas liés à sa personne, mais au dysfonctionnement de certaines institutions"*, et elle soulignait qu'elle estimait ainsi avoir accompli sa tâche, s'agissant des élections judiciaires<sup>62</sup>.

Pour ce qui est des questions soulevées par le juge d'instruction quant au fonctionnement du DJSS, la sous-commission judiciaire a joint le dossier constitué par ce magistrat au courrier susmentionné, en spécifiant que *"[b]ien que non sollicité, le dossier transmis par M. Decnaeck a été lu par les membres de la sous-commission, qui ont exprimé leur inquiétude sur certains points (séparation des pouvoirs, fonctionnement de la brigade financière et de l'office des faillites). En conséquence, décision a été prise d'informer le Conseil d'Etat de cette affaire, de manière à ce que d'éventuelles mesures soient prises et que toutes garanties sur le fonctionnement des institutions puissent être données, le cas échéant, aux parlementaires qui le souhaiteraient"*.

---

<sup>62</sup> Lettre de la sous-commission judiciaire au Conseil d'Etat, du 8 mai 2002.

En guise de conclusion, il sied de relever que bien que la commission législative eût ainsi mis un terme à son intervention, et que le juge d'instruction en matière économique ait finalement été réélu, le 22 mai 2002, "l'affaire Decnaeck" n'en était pas pour autant terminée, tant s'en faut.

En effet, dans sa lettre au Conseil d'Etat, du 8 mai 2002, la commission législative écrivait, de manière prémonitoire: *"Le Tribunal cantonal souhaite s'entretenir avec la commission législative, lors de la prochaine rencontre régulière qui aura lieu cet automne, des questions institutionnelles soulevées par le cas d'espèce. Il est à craindre que cette affaire prenne, suite à cette séance ou peut-être avant déjà, une tournure publique voire médiatique"*.

#### **2.3.4.3. Juin 2002: "l'affaire Decnaeck" rendue publique par la presse puis devant le Grand Conseil**

##### *a) En général*

Les craintes de la commission législative se sont rapidement concrétisées, puisque peu de temps après les élections judiciaires, le 11 juin 2002, un premier article de presse rendait publique ce qu'il est convenu d'appeler "l'affaire Decnaeck".

##### *b) Article de L'Express et de L'Impartial du 11 juin 2002*

Dans cet article, *L'Express* et *L'Impartial* faisaient état du mauvais résultat électoral obtenu par le juge d'instruction économique (77 voix sur 94, soit le plus mauvais score de tous les magistrats), ainsi que de l'intervention de la sous-commission judiciaire. L'article révélait notamment les *"difficultés multiples et objectives"* qui *"ont gêné le bon démarrage de la lutte contre la criminalité économique"*, le retard pris par l'office des poursuites et faillites et certains des problèmes opposant justice et police.

Les problèmes évoqués étaient en particulier les perceptions différentes qu'ont les autorités judiciaires et exécutives de la lutte contre la criminalité économique, les relations personnelles entre le juge d'instruction en matière économique et les membres de la brigade, la vacance du poste d'analyste financier, la rumeur non fondée de pressions exercées par le Tribunal cantonal sur Yann Decnaeck, les divergences entre le Conseil d'Etat et le Tribunal cantonal quant au principe de la séparation des pouvoirs et les *"relations en dents de scie qu'entretiennent depuis de très nombreuses années"* ces deux autorités.

L'article faisait aussi état d'un avis de droit "interne", demandé par le Conseil d'Etat au chef de son service juridique, à propos des informations liées aux activités de la police judiciaire dont pouvait et devait disposer la cheffe du département.

Pour le journaliste, Rémy Gogniat, *"les problèmes qui ont émaillé la vie encore courte des nouveaux instruments neuchâtelois de lutte contre la criminalité économique"* sont une nouvelle illustration de ces relations en dents de scie entre le Tribunal cantonal et le Conseil d'Etat, autorités qui, selon lui, sont *"actuellement servies, tout comme la police, par certaines fortes personnalités"*. Le journaliste expliquait enfin par ces mêmes problèmes le mauvais score obtenu par le juge d'instruction économique, estimant que, à tort ou à raison, celui-ci avait ainsi payé pour partie d'entre eux.

##### *c) Article du Matin du 13 juin 2002*

Deux jours plus tard, dans un article consacré aux déclarations du juge d'instruction économique, *Le Matin* faisait de cet éventuel statut de victime de Yann Decnaeck, suggéré par *L'Express* et *L'Impartial* du 11 juin, son étendard, en adoptant un titre que ce magistrat qualifie lui-même d'un peu polémique: *"Parce que j'ai tenu tête, on a voulu me la couper..."*. Lors de son audition, Yann Decnaeck a précisé à la CEP que cet intitulé n'était pas de lui.

En ce qui concerne les problèmes qu'il rencontrait avec les policiers de la CRECO, l'article prêtait au juge d'instruction économique les propos suivants: *"On leur avait peut-être promis un peu vite qu'ils allaient être les cow-boys de la lutte contre la criminalité économique, domaine qui se prête pourtant mal aux enquêtes de police spontanées. Je ne prétends pas avoir été parfait. Mais j'ai pris des initiatives et l'état-major, sans jamais m'avoir consulté, m'a cassé du sucre sur le dos. C'est toujours plus facile de trouver un bouc émissaire que d'assumer ses propres carences. Je*

*suis en revanche heureux de mes bonnes relations avec les policiers de la base".* Lors de ce même entretien, Yann Decnaeck aurait également prétendu disposer d'éléments prouvant que l'on avait voulu sa tête et déploré les mauvaises relations entre la cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité et le Tribunal cantonal. Concernant les divergences relatives au principe de la séparation des pouvoirs, il analysait: *"La police cantonale, qui jouit d'une excellente cote auprès de Monika Dusong, laquelle s'estime en droit de tout savoir sur les affaires en cours, veut trop se substituer aux juges et même parfois au politique".* Il insistait enfin sur le fait qu'il était prêt à écouter les éventuelles suggestions mais qu'il fallait connaître ses limites.

Une partie de l'article était ensuite consacrée aux rumeurs, premièrement à celle d'étouffement de certaines affaires, puis à celle de l'imputabilité de la démission de l'analyste financier à Yann Decnaeck. Il était finalement fait allusion à l'intervention de Monika Dusong auprès de la sous-commission judiciaire alors que huit mois auparavant *"le Tribunal cantonal avait déjà établi que le juge donnait satisfaction, et que les problèmes de jeunesse de la brigade financière n'étaient pas liés à sa personne".*

L'article se concluait ainsi par cette déclaration prêtée à Christian Geiser: *"La police a vraiment voulu faire changer un juge qui ne lui plaisait pas. Nous n'avons pas soutenu M. Decnaeck par corporatisme obtus, mais après avoir vérifié qu'il fait du bon travail".* Lors de son audition par la CEP, Christian Geiser a précisé le contexte de cet entretien. Après avoir relevé le mauvais résultat obtenu par le juge Decnaeck lors des dernières élections, le journaliste lui aurait demandé une entrevue, lui donnant l'impression d'être très bien informé de la situation conflictuelle qui régnait à l'époque, sans que Christian Geiser ait su qui aurait pu lui fournir de telles informations.

Lors de son audition, Yann Decnaeck a reconnu que ses déclarations à la presse avaient pu compliquer les choses. Il a cependant constaté, quelques jours après, soit le 17 juin 2002, que le Conseil d'Etat avait demandé un avis de droit et s'était donc posé pour la première fois des questions quant à une éventuelle violation du secret de fonction. Yann Decnaeck a encore précisé que le Tribunal cantonal n'avait eu aucune réaction négative à propos de ce que lui-même avait pu exprimer dans la presse. Christian Geiser a tacitement confirmé ses dires en expliquant à la CEP que le juge d'instruction économique avait fait ces déclarations à la presse, tout comme il avait constitué un dossier, parce qu'il avait auparavant été mis en cause. L'analyse du Tribunal cantonal était ainsi que ce magistrat était habilité à faire de telles déclarations.

Christian Geiser a néanmoins ajouté que si l'enquête alors en cours devait démontrer que le juge d'instruction économique avait lui-même spontanément informé la presse ou lui avait transmis le fameux dossier, l'analyse du Tribunal cantonal pourrait être différente.

#### *d) Article du Matin du 20 juin 2002*

Si le titre de l'article du 13 juin faisait du juge d'instruction en matière économique une victime, une semaine plus tard, l'article consacré à la réponse de Monika Dusong s'intitulait: *"Juste un juge parano?"*.

La cheffe du département s'y exprimait notamment pour répondre aux accusations du juge d'instruction économique à propos des frictions et des rumeurs dont il prétendait avoir été la cible. Elle s'y exprimait ainsi: *"Il ne se base pas sur des faits précis. Il tire des conclusions qu'il est le seul à imaginer. C'est une approche intellectuelle erronée d'une personne qui se sent persécutée. Il est persuadé qu'on voulait sa tête. Cela place son dossier de 118 pages au niveau personnel, et non institutionnel".* Monika Dusong évoquait également l'éventuelle violation du secret de fonction dont il se serait rendu coupable et la crainte qu'il suscitait auprès de certains policiers.

Yann Decnaeck, quant à lui, réaffirmait dans l'article que sa démarche se situait au niveau institutionnel. Le Tribunal cantonal rappelait pour sa part que la sous-commission judiciaire avait estimé à l'unanimité que le juge d'instruction économique pouvait se représenter. Christian Geiser, enfin, notait que les questions essentielles à ses yeux – un juge peut-il être mis sur la sellette sans explication, la brigade financière a-t-elle rempli sa mission et peut-elle la poursuivre; de même pour les offices des poursuites et faillites – ne semblaient pas figurer dans le mandat de l'avis de droit demandé par le Conseil d'Etat, mais qu'il ne s'en formalisait pas et que le Tribunal cantonal espérait pouvoir travailler sereinement.

#### *e) Séance du Grand Conseil du 19 juin 2002*

Ces divers articles de presse ont été évoqués au Grand Conseil lors de la session de juin 2002.



Inquiétés par les déclarations faites par le juge d'instruction économique à la presse, les députés Michel Bise et Jean Walder ont déposé, le 17 juin 2002, une série de questions auxquelles la cheffe du DJSS s'est efforcée de répondre lors de la séance du Grand Conseil du 19 juin 2002. Elle a alors expliqué que le problème qu'ils rencontraient avait pour origine la démission de l'analyste financier, lequel avait dénoncé plusieurs dysfonctionnements, dont certains – mais pas tous – étaient liés au juge d'instruction en matière économique. Elle notait par ailleurs qu'il semblait que le Tribunal cantonal n'avait pas joué pleinement son rôle institutionnel pour permettre l'assainissement de la situation. Elle relevait encore que la brigade financière avait ensuite été réorganisée et que, lors de la réélection des magistrats judiciaires, elle avait accompli son devoir de magistrature et de cheffe du département en nantissant la sous-commission judiciaire des difficultés rencontrées.

La conseillère d'Etat s'exprimait ensuite quant aux problèmes de la CRECO et de l'office des poursuites et faillites. Elle faisait état des améliorations apportées au sein de la brigade, mais déclarait que le Conseil d'Etat restait pantois devant les pièces en sa possession et le contenu du dossier constitué par le juge d'instruction économique. Elle mentionnait par exemple que l'un des volets dudit dossier concernait un problème relatif aux procès-verbaux d'interrogatoires, problème qui avait toutefois été résolu depuis belle lurette. Elle soulignait par ailleurs que le nouveau chef de l'office des poursuites et faillites, entré en fonction au printemps 2002, était en train de prendre des mesures pour résorber les retards existants, dont elle convenait qu'ils étaient réels, et pour instaurer une saine collaboration entre toutes les instances concernées. Elle mettait enfin en exergue le fait qu'elle n'avait, en tant qu'autorité inférieure de surveillance, rien constaté ni de grave, ni de pendable.

La cheffe du département évoquait enfin les questions, bien plus fondamentales aux yeux du Conseil d'Etat, du secret de fonction et de la séparation des pouvoirs. Elle informait les députés du mandat confié à M<sup>e</sup> Alain Bauer et expliquait que le Conseil d'Etat attendait d'en prendre connaissance avant de définir la suite à donner à cette affaire, qui, d'après lui, dépassait la simple mésentente.

#### **2.3.4.4. Août 2002: dénonciations pénales du Conseil d'Etat et du Tribunal cantonal**

##### *a) En général*

Les déclarations faites devant le Grand Conseil ne sont cependant pas parvenues à calmer les esprits. En effet, quelques jours après la parution des déclarations de Yann Decnaeck à la presse, le Conseil d'Etat a demandé à l'ancien chef du service juridique de l'Etat et ancien juge cantonal, M<sup>e</sup> Alain Bauer, un avis de droit dans le but notamment de "*déterminer pour le Tribunal cantonal et le Conseil d'Etat [...] une ligne de conduite et un mode de communication où chaque tentative de dialogue n'est pas considérée comme une ingérence inadmissible entre les pouvoirs*"<sup>63</sup>. Force est toutefois de constater que l'avis de droit en question n'a ni atteint cet objectif, ni contribué au retour de la sérénité. Bien au contraire, il a servi de détonateur au dépôt d'une dénonciation pénale, qui, selon certains, était devenue inévitable.

##### *b) Avis de droit de M<sup>e</sup> Alain Bauer*

Le 18 juillet 2002, Alain Bauer rendait son "*avis de droit concernant les rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire dans le canton de Neuchâtel*", ainsi qu'une "*prise de position sur les points essentiels à traiter*".

Le premier de ces documents consiste en un exposé théorique des principes, dispositions législatives et décisions jurisprudentielles, sur les plans fédéral et neuchâtelois, régissant la séparation des pouvoirs et le secret de fonction auquel sont soumis les membres des autorités et administrations publiques.

Le second traite plus directement et plus concrètement des questions qui animaient alors les controverses, voire les conflits entre, d'une part, la justice et, d'autre part, le Conseil d'Etat.

Les nombreux points sur lesquels Alain Bauer indiquait devoir se prononcer étaient les suivants:

---

<sup>63</sup> Procès-verbal de la séance du Grand Conseil du 19 juin 2002, p. 5 et 6.

- " 1. la séparation des pouvoirs entre pouvoirs exécutif et judiciaire: ses principes, son étendue, ses limites et les moyens de résoudre les éventuels conflits pouvant surgir entre les deux pouvoirs concernés en la matière,
2. le secret de fonction d'un juge d'instruction: ses principes, son étendue et ses limites,
3. le secret de fonction d'un juge d'instruction par rapport à la double voie hiérarchique judiciaire et administrative dont il dépend,
4. le rôle du Tribunal cantonal en matière de secret de fonction, notamment en ce qui concerne sa levée,
5. les obligations du juge d'instruction en matière de fidélité et de loyauté, notamment sous l'angle des actes pouvant mettre en cause la dignité de la magistrature,
6. l'établissement, à des fins personnelles, par un juge d'instruction d'un dossier "à charge" sur un magistrat du pouvoir exécutif dont il dépend administrativement du moins et la transmission de pièces qui ne lui étaient pas destinées, et, sous un angle plus général, la constitution de tels dossiers par un juge d'instruction sur des personnes, quelle que soit leur fonction et hors de toute procédure,
7. la remise par un juge d'instruction d'un tel dossier au Tribunal cantonal, l'autorité de surveillance des magistrats, sous l'angle du secret de fonction, l'établissement d'un tel dossier par un juge d'instruction vraisemblablement au vu et au su du Tribunal cantonal, et l'absence présumée de toute réaction du Tribunal cantonal devant un tel comportement, sous l'angle disciplinaire s'entend,
8. la mise à contribution des services administratifs du greffe des juges d'instruction pour l'établissement de pièces contenues dans un tel dossier, l'établissement proprement dit et le multycopiage de ce dossier au regard du secret de fonction et de l'utilisation sans droit des services administratifs,
9. la remise d'un tel dossier à la presse et ses conséquences,
10. la remise d'un tel dossier à la sous-commission judiciaire de la commission législative et ses conséquences,
11. les relations entre nous-même, en qualité de cheffe du département de la justice, de la santé et de la sécurité, et de la police, sous l'angle particulier du secret de fonction,
12. cas échéant, les éventuelles observations que m'inspireraient les faits portés à ma connaissance."

Il n'y a pas lieu de synthétiser ici les conclusions de l'avis de droit sur tous ces points. La CEP se limitera à reprendre l'opinion d'Alain Bauer quant aux relations entre la police et la cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité, d'une part, et quant aux agissements du juge d'instruction économique en matière de transmission d'informations – et de son dossier –, d'autre part.

En ce qui concerne les relations entre la cheffe du département et la police, Alain Bauer est d'avis que *"lorsqu'elle exerce des tâches de police judiciaire, la police cantonale relève directement du pouvoir judiciaire"* (art. 4, al. 2, de la loi sur la police cantonale) et que les informations qu'elle recueille à ce titre ne peuvent donc être transmises par la voie hiérarchique qu'aux personnes auxquelles la loi reconnaît la qualité d'agent ou d'officier de la police judiciaire, dont les membres du Conseil d'Etat ne font évidemment pas partie.

Comme on l'a vu, le procureur général suppléant extraordinaire, Jean-François Egli, n'a pas entièrement suivi cette conception dans son ordonnance de classement, puisqu'il a estimé que, pour accomplir ses tâches, la cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité avait nécessairement besoin de certaines informations même émanant de la police judiciaire (ci-devant, ch. 1.4.4.2; cf. aussi ci-après, ch. 4.2).

Pour ce qui est des agissements du juge d'instruction économique, Alain Bauer concluait, au point 12 de sa prise de position, de la manière suivante:

- "– Si l'établissement du dossier par Yann Decnaeck constitue en soi une violation des obligations qui entourent le secret de fonction imposé à la fonction publique neuchâteloise, y compris les magistrats du pouvoir judiciaire, il ne tombe pas pour autant sous le coup de l'article 320 CP, qui réprime la divulgation de secrets; il pourrait en revanche justifier une sanction ou une mesure disciplinaire, au sens de l'article 38 OJN, dans la mesure où il ne serait pas démontré, ou rendu vraisemblable, que son établissement répondait à un intérêt légitime, public ou privé.
- La communication du dossier à la sous-commission judiciaire de la commission législative constitue une violation du secret de fonction selon l'article 320 CP, à moins que le juge Decnaeck

*ne démontre, ou ne rende vraisemblable, qu'elle était nécessaire à la sauvegarde de ses intérêts légitimes, et qu'il avait vainement tenté de se faire entendre autrement.*

- *La communication du dossier à la presse, si elle est avérée, constitue une violation du secret de fonction punissable, quels qu'en soient les motifs, selon l'article 320 CP.*
- *Les déclarations du juge Decnaeck à la presse, telles qu'elles ont été reproduites dans l'Impartial et le Matin, sont certainement incompatibles avec le devoir de réserve que la dignité de la magistrature impose au juge dans ce domaine, et pourraient dès lors justifier une intervention du Tribunal cantonal (art. 38 OJN), d'office ou sur dénonciation".*

A la suite de la lecture de ces constatations, le Conseil d'Etat semble avoir estimé qu'il était non seulement en droit, mais qu'il était même de son devoir de déposer une dénonciation pénale à l'encontre du juge d'instruction économique (cf. ci-après).

Quant au Tribunal cantonal, Christian Geiser a simplement remarqué que l'avis de droit de Alain Bauer ne comportait aucun exposé des faits, en soulignant que, généralement, l'on se fondait sur des faits pour en tirer des conclusions juridiques. Il a également spécifié que le Tribunal cantonal n'avait pas eu connaissance du mandat attribué par le Conseil d'Etat à Alain Bauer et qu'il ignorait donc les éléments sur lesquels ce dernier s'était basé.

### *c) Séance du Conseil d'Etat du 21 août 2002, dépôt d'une dénonciation pénale et envoi d'une lettre au Tribunal cantonal*

C'est lors de sa séance du 21 août 2002 que le Conseil d'Etat a pris une décision qui restera sans doute gravée dans l'histoire politique du canton: le dépôt d'une dénonciation pénale, par le Conseil d'Etat, à l'encontre d'un magistrat de l'ordre judiciaire.

Monika Dusong serait arrivée à cette séance munie de deux projets: l'un de dénonciation pénale et l'autre de lettre au Tribunal cantonal. De longues hésitations et discussions auraient suivi la proposition de la cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité de déposer une dénonciation pénale à l'encontre du juge d'instruction en matière économique. D'après Thierry Béguin, *"certains considéraient qu'ils avaient atteint un point de non-retour et qu'il fallait crever l'abcès, d'autres, par contre, estimaient que c'était une mauvaise idée d'effectuer ainsi une déclaration de guerre"*. Cette décision était d'autant plus difficile à prendre que cela ne s'était jamais fait auparavant et que le Conseil d'Etat était conscient de l'impact public qu'aurait une telle initiative.

Toujours est-il qu'avant de procéder à cette dénonciation, les membres du Conseil d'Etat ont estimé qu'ils ne pouvaient pas ne pas tenter une ultime démarche auprès du Tribunal cantonal. C'est ainsi que le chancelier d'Etat a été chargé de téléphoner au président du Tribunal cantonal d'alors, Christian Geiser, ce qu'il a fait, aux environs de 16 heures, selon François Delachaux, 11 heures selon le chancelier lui-même. Il lui aurait indiqué que le Conseil d'Etat souhaitait s'entretenir du rapport d'Alain Bauer et de ses conséquences avec le Tribunal cantonal ou une délégation et désirait fixer la date d'une éventuelle rencontre, en cas d'acceptation. Le Conseil d'Etat souhaitait une réponse avant la fin de sa séance, soit au plus tard à 17 heures. Sur cette façon de procéder, un membre du Conseil d'Etat a reconnu, lors de son audition, que *"les choses se sont un peu faites dans la précipitation"* et a expliqué à la CEP que l'ambiance était alors très tendue et qu'une certaine urgence était invoquée. Dans sa prise de position du 20 août 2003, le Conseil d'Etat a toutefois estimé qu'il n'avait pas agi dans la précipitation dans la mesure où il avait préalablement pris le temps de requérir un avis de droit de l'ancien chef du service juridique afin de s'assurer de l'existence d'une violation du secret de fonction. C'est sur la base des conclusions de cet avis qu'il avait pris sa décision.

Un autre interlocuteur de la CEP, extérieur au gouvernement, a estimé qu'il aurait peut-être mieux valu que ce soit Thierry Béguin ou Pierre Hirschy, alors président, qui prenne contact avec le Tribunal cantonal, tout en précisant toutefois que, *"une fois que les faits se sont déroulés, il est bien plus facile de dire comment il aurait fallu agir, que ce ne l'est sur le moment"*.

Le même jour, à 16 heures 35, le Tribunal cantonal répondait comme suit à l'"invitation" du Conseil d'Etat, par fax: *"Sans se déterminer définitivement sur le principe d'une rencontre avec le Conseil d'Etat au sujet de l'avis de droit et de "la prise de position sur les points essentiels à traiter" rendus par M. Alain Bauer le 18 juillet 2002, le Tribunal cantonal ne voit aucune urgence à une telle rencontre. Avant de donner son accord, il souhaiterait de toute façon connaître les points qui seraient abordés à cette occasion. En conclusion, le Tribunal cantonal ne peut, en l'état, que décliner la demande de rencontre du gouvernement"*.

Il n'a pas été possible à la CEP de déterminer quelle avait été l'incidence de cette réponse relativement sèche du Tribunal cantonal, perçue par les membres du Conseil d'Etat, selon leurs propos, comme une *"fin de non-recevoir à leurs bons offices"*.

En effet, si, d'après Thierry Béguin, la réponse du Tribunal cantonal avait balayé les dernières réticences que pouvait avoir le Conseil d'Etat au dépôt de ces dénonciations, le Tribunal cantonal ne peut, selon son président, François Delachaux, *"s'empêcher de penser que le dialogue que leur proposait le Conseil d'Etat était en fait de leur annoncer les démarches qu'il avait l'intention d'entreprendre contre Yann Decnaeck et de voir éventuellement pour le reste"*.

Toujours est-il que, le 21 août 2002, le Conseil d'Etat adressait deux dénonciations pénales au Ministère public, l'une à l'encontre de Yann Decnaeck *"pour violation du secret de fonction réprimée par l'article 320 CPS"*, l'autre contre inconnu, également pour violation du secret de fonction, *"lors de la remise d'un dossier dont le contenu est couvert par le secret de fonction à la presse, plus particulièrement à M. Rémy Gogniat, journaliste auprès de L'Express et L'Impartial"*<sup>64</sup>. D'autre part, le Conseil d'Etat écrivait au Tribunal cantonal, en tant qu'instance de surveillance et autorité disciplinaire des magistrats, afin de porter à sa connaissance *"ce qu'il est convenu [...] d'appeler "l'affaire Decnaeck", et en lui laissant le soin d'exercer à l'encontre du magistrat concerné la surveillance qui est de [sa] responsabilité et cas échéant et si les faits le justifient, de prendre à son encontre les sanctions que [cette] autorité jugera opportunes"*<sup>65</sup>. Dans ces deux courriers, le Conseil d'Etat résumait, principalement, les faits mentionnés ci-devant et faisait siennes les conclusions de l'avis d'Alain Bauer.

Ainsi, pour ce qui est des motifs qui ont incité le Conseil d'Etat à agir de la sorte, ils paraissent avoir été essentiellement de deux ordres: la conviction de Monika Dusong, unanimement partagée à la suite de la réponse du Tribunal cantonal, que les relations étaient à ce point détériorées qu'un "acte de rupture" était devenu nécessaire et, d'autre part, le fait que l'article 6 du code de procédure pénale neuchâtelois oblige toute autorité constituée à dénoncer les infractions qui se poursuivent d'office dont elle a connaissance.

En ce qui concerne l'obligation de dénoncer, les membres du Conseil d'Etat ont en effet estimé, à l'unanimité, que le code de procédure pénale la leur imposait. Thierry Béguin a ainsi expliqué à la CEP que *"s'il n'avait pas agi comme il l'a fait, le Conseil d'Etat se serait rendu coupable d'entrave à l'action pénale"* et il a souligné que *"la violation du secret de fonction n'est pas une peccadille"*. La dénonciation n'était donc, à ses yeux, pas un prétexte.

Toutefois, la volonté de procéder à un "acte de rupture" apparaît également très clairement dans les propos des membres du Conseil d'Etat, dont l'un a précisé que, certes, *"les membres du Conseil d'Etat savaient qu'un tel dépôt [de la dénonciation pénale] constituerait le début des hostilités et que le Grand Conseil se saisirait de cette affaire"*, mais que *"la motivation première du Conseil d'Etat était de "vider l'abcès"*". Thierry Béguin reconnaît ainsi que *"le Conseil d'Etat porte une part de responsabilité dans cette "déclaration de guerre", mais il souligne que l'on ne saurait ignorer ce qui l'a précédée"*.

Un observateur attentif et averti est d'avis que le gouvernement *"aurait théoriquement pu saisir le Grand Conseil, mais [...] à l'époque, les choses étaient telles que le Conseil d'Etat estimait que ce n'était pas suffisant. Le Conseil d'Etat avait par contre conscience que, s'il déposait une plainte pénale, le conflit deviendrait public, le Grand Conseil s'en saisirait et l'on aboutirait à la création d'une CEP, ce qu'il ne voulait pas demander lui-même"*. Ce même interlocuteur de la CEP ne pense d'ailleurs pas *"qu'il faille chercher autre chose dans la volonté du Conseil d'Etat de déposer une dénonciation pénale que l'expression d'un "ras-le-bol" et d'une situation de blocage"*. Par conséquent, il n'estime pas que le Conseil d'Etat ait cherché à "avoir la peau" de Yann Decnaeck, mais que ce magistrat représentait simplement *"quelque chose qui n'était, aux yeux du Conseil d'Etat, pas acceptable dans le fonctionnement des autorités judiciaires"*.

Toujours pour ce même interlocuteur, les anciens maux n'avaient jamais été soignés, un grand malaise couvait depuis longtemps et les choses se sont alourdies, jusqu'à ce que, finalement, l'on aboutisse à la rupture. Il voit ainsi le dépôt de la dénonciation pénale et la création de la CEP comme des "actes de rupture", qui *"ont libéré les gens et vont permettre de régler le passé et de trouver une solution pour l'avenir"*.

<sup>64</sup> Dénonciation pénale adressée par le Conseil d'Etat au Ministère public, du 21 août 2002.

<sup>65</sup> Lettre du Conseil d'Etat au Tribunal cantonal, du 21 août 2002.

#### *d) Eté 2002: dénonciation pénale du Tribunal cantonal et saisine du Grand Conseil*

Dans sa *"prise de position sur les points essentiels à traiter"* (ci-devant, lettre *b*), Alain Bauer, s'il condamnait les agissements de Yann Decnaeck, soulignait également que les informations recueillies par la police dans l'exercice de ses tâches de police judiciaire ne pouvaient être transmises, par la voie hiérarchique, qu'aux personnes auxquelles la loi reconnaît la qualité d'agents ou d'officiers de la police judiciaire. Lors de son audition, Yann Decnaeck avait ainsi noté que *"la CEP [pouvait] donc tirer ses conclusions sur le fait que le Conseil d'Etat dénonce certains faits et pas d'autres, comme l'a relevé le Tribunal cantonal"*<sup>66</sup>. Devant la CEP, Thierry Béguin s'est exprimé ainsi quant à cette "omission": dans son avis de droit, Alain Bauer écrivait que l'on pouvait se demander si Yann Decnaeck n'avait pas violé le secret de fonction. Pour Thierry Béguin, *"le Conseil d'Etat était ainsi obligé de procéder à une dénonciation pénale, mais il n'avait par contre pas à dénoncer un dysfonctionnement entre le Tribunal cantonal et le Conseil d'Etat"*.

Cependant, Thierry Béguin a aussi admis que le dépôt d'une dénonciation pénale par le Tribunal cantonal était prévisible, compte tenu de l'ensemble des circonstances et des reproches formulés par le Tribunal cantonal à l'encontre de Monika Dusong.

Thierry Béguin n'a donc certainement pas été surpris lorsque, se basant sur les conclusions de M<sup>e</sup> Alain Bauer relatives à la transmission des informations recueillies par la police dans l'exercice de ses tâches judiciaires, le Tribunal cantonal a, en date du 30 août 2002, dénoncé ces éléments au Ministère public et au Grand Conseil.

Dans sa dénonciation pénale du 30 août 2002, le Tribunal cantonal mentionnait également que, si des questions avaient été posées à M<sup>e</sup> Bauer relativement à un tel transfert d'informations, ce n'était effectivement pas un hasard, Monika Dusong ne s'étant pas cachée des informations complètes qui lui étaient fournies par les services de police, y compris sur des activités de la police judiciaire, et tout portant à croire que ce transfert d'information était l'une des sources des tensions nées entre le juge d'instruction en matière économique et la conseillère d'Etat. Estimant que les faits reprochés à Yann Decnaeck ne pouvaient donc être appréciés correctement sans éclaircir en même temps les faits précités, qui, à ses yeux, *"apparaissent d'ailleurs en eux-mêmes inquiétants pour l'indépendance de la justice"*, le Tribunal cantonal se disait ainsi *"au regret de devoir porter cette affaire à la connaissance du ministère public"*.

Pour un interlocuteur de la CEP, cette très brève dénonciation pénale constitue un peu *"la réponse du berger à la bergère, qui n'est toutefois pas aussi proportionnée qu'on l'imagine"*. Cette même personne a relevé en outre que *"le Tribunal cantonal visait alors certains membres de la police et que ces éléments n'avaient, selon lui, pas à faire l'objet d'une dénonciation"*, le procureur ayant *"entre les mains l'avis de droit de A. Bauer"* et détenant, par conséquent, *"tous les éléments pour décider s'il voulait ou non intervenir"*.

Quoi qu'il en soit, par courrier du 30 août également, adressé au Grand Conseil, le Tribunal cantonal soulignait encore que les agissements du juge d'instruction en matière économique apparaissaient comme *"un épiphénomène seulement dans une problématique qui touche le niveau institutionnel"*; il mentionnait qu'il voyait dans la dénonciation pénale de ce magistrat *"l'aboutissement d'un malaise et d'incompréhensions trop graves pour ne pas être portées à [l'] attention"* du parlement, et il avertissait cette autorité de la démarche qu'il avait entreprise auprès du Ministère public et de ses motifs, en la nantissant en même temps des autres dysfonctionnements qui le préoccupaient. Le Tribunal cantonal concluait en jugeant la situation suffisamment grave pour qu'il en appelle aujourd'hui au Grand Conseil *"aux fins de restaurer le bon fonctionnement des institutions"*<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> Dans sa lettre au Grand Conseil, du 30 août 2002, le Tribunal cantonal écrivait en effet: *"Dans la dénonciation susmentionnée, le Conseil d'Etat n'a incriminé qu'une partie des actes qui, selon l'avis de droit de M. Alain Bauer du 18 juillet 2002, sont susceptibles de constituer des infractions. D'autres ont été omis"*.

<sup>67</sup> Lettre du Tribunal cantonal au Grand Conseil, du 30 août 2002; voir annexe 1 (partie IV du présent rapport).

## *e) Création de la commission d'enquête parlementaire*

Ainsi saisi, le Grand Conseil est donc intervenu pour la seconde fois dans le cadre de cette affaire lors de sa session des 3 et 4 septembre 2002<sup>68</sup>.

Lors de la séance du 3 septembre, le président du Conseil d'Etat, les présidents de chaque groupe, le président de la commission législative et la cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité se sont tous exprimés à cette occasion.

Lors de ses deux interventions, l'une de Pierre Hirschy et l'autre de Monika Dusong, le Conseil d'Etat a rappelé les motifs qui l'avaient conduit à intervenir auprès du Tribunal cantonal et auprès du Ministère public à l'encontre du juge d'instruction en matière économique; il a évoqué ses vaines tentatives de dialogue avec le Tribunal cantonal. Le gouvernement a par ailleurs souhaité l'instauration de moyens permettant de s'interpeller les uns les autres et appelé de ses vœux la haute surveillance du Tribunal cantonal. Enfin, croyant que par son intervention auprès du parlement, le Tribunal cantonal souhaitait surtout, non pas se justifier ou contre-attaquer, mais obtenir l'arbitrage du Grand Conseil, le gouvernement a déclaré qu'il ne s'opposerait pas à la constitution d'une commission d'enquête parlementaire.

Le président de la commission législative a pour sa part apporté quelques précisions sur le travail d'ores et déjà effectué dans cette affaire par la commission et sa sous-commission judiciaire. Il ne s'est toutefois pas prononcé au sujet de la création d'une CEP. Le président de la commission de gestion et des finances a lui aussi informé de l'activité de sa commission à ce sujet.

Se référant principalement au rôle que la Constitution octroie au parlement en cas de conflit entre les institutions et à l'absence de véritables moyens d'investigation des commissions et sous-commissions parlementaires "traditionnelles", les représentants des groupes se sont quant à eux tous prononcés en faveur de la création d'une commission d'enquête parlementaire sur la base d'un projet du bureau.

Le lendemain, la CEP chargée d'examiner les relations entre le Conseil d'Etat et le Département de la justice, de la santé et de la sécurité, d'une part, et les autorités judiciaires, de l'autre, était ainsi instituée, par décret du Grand Conseil.

### **2.3.4.5. Les événements ultérieurs à la création de la CEP**

#### *a) Généralités*

Depuis la création de la CEP, la situation semble s'être quelque peu calmée, dans le sens d'une trêve ou d'un armistice, en quelque sorte. L'institution de la CEP a d'abord permis à plusieurs des personnes concernées, comme elle l'ont elles-même indiqué, de bénéficier – enfin – d'un interlocuteur – neutre – à leur écoute. Elle a en outre suscité chez celles-ci – dans le sens non seulement d'une trêve, mais d'un véritable accord de paix – l'espoir de voir naître des solutions à certains des problèmes existants.

Ainsi, peut-être du fait d'une certaine retenue liée à l'existence même de la CEP – les autorités exécutive et judiciaire ayant limité leurs relations au strict nécessaire –, il n'y a durant cette période pratiquement pas d'événement ou d'incident à signaler.

Le seul incident parvenu à la connaissance de la CEP est celui d'une (nouvelle) altercation entre le juge d'instruction économique et un inspecteur de la CRECO. En soi, cet épisode, isolé, semble *a priori* assez anodin, ou du moins ne paraît pas d'une importance capitale. La CEP a néanmoins choisi de le décrire de façon relativement détaillée car elle l'estime révélateur tant d'un climat de travail qui n'est pas optimal et est même, à long terme, inadmissible, que d'une certaine exagération ou amplification des conflits.

La CEP tient cependant à préciser que, si sa description est relativement détaillée et qu'il prend ainsi une assez large place dans le présent rapport, cet événement doit être apprécié et nuancé en tenant compte du contexte dans lequel il s'inscrit. En particulier, il faut prendre en considération la forte pression qui pesait – comme il l'a souligné lui-même – sur les épaules du juge d'instruction économique.

---

<sup>68</sup> Procès-verbal de la séance du Grand Conseil du 3 septembre 2002, à 13 heures 30, et procès-verbal de la séance du 4 septembre 2002.

*b) Nouvel incident entre le juge d'instruction en matière économique et l'un des inspecteurs de la CRECO*

Au moment de la création de la CEP, le conflit se situait essentiellement à un niveau institutionnel, aucun incident n'étant en effet plus survenu entre un inspecteur de la CRECO et le juge d'instruction en matière économique depuis près de deux ans. Plusieurs des interlocuteurs de la CEP ont par ailleurs noté cette amélioration des relations entre Yann Decnaeck et la police. Lors de son audition, un inspecteur a même déclaré que durant les années 2001-2002, Yann Decnaeck était ouvert à toute discussion et qu'il n'y a eu aucun échange tendu entre lui et l'un d'eux, jusqu'au 25 septembre 2002, date de son altercation avec un membre de la CRECO.

L'incident qui a alors opposé le juge d'instruction en matière économique à un inspecteur était relatif à une question que la juge d'instruction Sylvie Favre a qualifiée de fondamentale: "*Que faire lorsqu'un témoin accepte de témoigner mais refuse que son témoignage figure au dossier?*".

Nous ne présenterons ici qu'un résumé relativement sommaire de cet épisode dont la CEP a entendu de multiples versions.

Le matin du 25 septembre 2002, le juge d'instruction en matière économique est arrivé dans les locaux de la police en demandant: "*Il y a un chef ici?*". Le chef de la brigade étant alors absent, il a demandé à un inspecteur et à un aspirant de bien vouloir poursuivre l'audition d'un témoin qu'il avait débutée, ayant lui-même encore beaucoup d'autres personnes à entendre. Selon l'inspecteur qui a décrit les faits précités, le juge d'instruction économique n'a toutefois pas exposé les motifs de sa requête aux policiers<sup>69</sup>.

Peu après le début de son interrogatoire par la police, le témoin en question, un indicateur de la police, a déclaré qu'il refusait de continuer à parler si l'on ne lui garantissait pas la confidentialité de son témoignage, dont il prétendait – faussement – qu'elle lui avait déjà été promise par le juge.

Lors de son audition par la CEP, l'inspecteur a précisé que la promesse de confidentialité ne se fait que dans des cas très précis mais qu'il n'y a cependant jamais eu de directives circonstanciées à ce sujet. Il a encore relevé que le procureur général avait toutefois ultérieurement rédigé une note plus détaillée traitant de ce genre de situations.

Se refusant à promettre une confidentialité qu'il n'était pas à même de garantir, l'inspecteur a contacté le greffier des juges d'instruction de La Chaux-de-Fonds et demandé à parler à Yann Decnaeck. Celui-ci n'étant pas disponible, l'inspecteur a prié le greffier de ne pas annexer le procès-verbal d'audition par le juge au dossier d'instruction avant que la situation n'ait été examinée avec le juge lui-même.

Dans la lettre relative à cette situation qu'il a adressée au commandant de la police cantonale, le 30 septembre 2002, Yann Decnaeck a notamment spécifié, d'une part, s'être assuré que le policier avait une connaissance suffisante du dossier pour procéder à l'audition requise et, d'autre part, que le procès-verbal alors en cause avait été dressé par lui-même et signé par le témoin. Il a encore souligné que, devant lui, il n'avait jamais été question de confidentialité.

Après avoir été nanti du problème rencontré par les policiers lors de l'audition de ce témoin, Yann Decnaeck a demandé à l'inspecteur concerné et à Sylvie Favre, dont il souhaitait la présence, de se rendre dans son bureau. Yann Decnaeck a alors formulé plusieurs reproches à l'encontre de l'inspecteur et le ton est monté bien plus que cela n'aurait été nécessaire.

D'après Sylvie Favre, le policier et le juge d'instruction en matière économique étaient tous deux de mauvaise humeur, mal dans leur peau et ils oubliaient qu'il y avait un problème à résoudre: la protection de certains témoignages. Elle avait "*l'impression d'assister à un combat entre deux coqs*". Selon cette magistrate, Yann Decnaeck s'est alors montré hautain et arrogant et il n'avait pas à humilier ainsi l'inspecteur. Elle pense que cette arrogance de Yann Decnaeck est liée au fait qu'"*il était confronté à un problème qu'il ne savait pas comment résoudre et que cela le mettait mal à l'aise*". Sylvie Favre s'est dite bouleversée par l'incident: l'inspecteur était au bord des larmes et la tension était, selon elle, beaucoup trop grande. Cette magistrate a toutefois précisé qu'il était vrai que ce n'était "*pas toujours facile avec la police*" et que c'était parfois "*presque un soulagement de constater qu'un collègue rencontre également de temps à autre une difficulté*".

Dans la note au chef de la police de sûreté relative à cet incident qu'il a rédigée le jour même à la demande de ses supérieurs, Charles-André Bise et Christian Schuetz, le policier a mentionné que

<sup>69</sup> Note établie par l'inspecteur concerné à l'intention du chef de la police de sûreté, du 25 septembre 2002.

la première fois qu'il avait informé le juge d'instruction économique qu'il aviserait le témoin que la confidentialité ne pouvait pas lui être garantie s'il poursuivait cette audition, ce magistrat lui aurait répondu qu'"un témoin n'avait qu'à dire ce qu'il savait". Il rapportait ensuite comme suit la fin de cet entretien: *"En fin de compte, il m'a donné l'ordre d'entendre [nom du témoin]. Je lui ai répondu que je le ferais, tout en répétant qu'en fonction de la situation, j'avertirais le témoin que la confidentialité n'était pas garantie"*. D'après cette note, l'inspecteur aurait ensuite achevé l'audition et en aurait transmis le procès-verbal au greffe, se conformant ainsi aux ordres qui lui auraient été donnés.

Cependant, vers 11 heures, Yann Decnaeck lui aurait téléphoné afin de lui demander d'à nouveau entendre le même témoin. Toujours bouleversé, le policier lui aurait répondu qu'il le laissait "voir cela" avec Christian Schuetz<sup>70</sup>. C'est ainsi à ce refus que le juge d'instruction se référerait lors de son audition et dans sa lettre au commandant de la police cantonale du 30 septembre 2002.

La version de ce même événement relatée par Yann Decnaeck dans le courrier susmentionné est la suivante:

*"J'ai donc demandé à l'inspecteur [...] de reprendre l'audition du témoin, auquel il pouvait indiquer que ses déclarations ne seraient vraisemblablement portées à la connaissance des parties qu'une fois vérifiées.*

*L'inspecteur [...] s'y est refusé, arguant que sa déontologie lui interdisait de protocoler les déclarations d'un témoin à qui une garantie de confidentialité ne pouvait être donnée"*.

### *c) Excuses de Yann Decnaeck, demande de la note établie par l'inspecteur*

Peu après l'incident, Yann Decnaeck aurait du reste déclaré à Sylvie Favre – ce qui paraît démontrer qu'il n'avait pas pris conscience du caractère disproportionné de sa réaction – qu'il avait *"bien fait de remettre à sa place"* cet inspecteur; Sylvie Favre lui aurait simplement répondu que non. Par ailleurs il aurait également demandé à son greffier s'il était vrai qu'il avait élevé la voix, ce que celui-ci aurait confirmé par *"oui, un peu"*.

Deux jours après l'incident, le 27 septembre 2002, alors que l'inspecteur en question passait par le greffe des juges d'instruction, Yann Decnaeck a demandé à lui parler.

L'inspecteur s'est ainsi rendu dans le bureau du juge qui lui aurait présenté ses excuses, en spécifiant toutefois ne pas s'excuser sur le fond mais sur la forme. Yann Decnaeck aurait ensuite demandé au policier ce qui allait se passer à son niveau. L'inspecteur lui aurait répondu que, comme il s'agissait d'un malentendu, il n'allait pas prendre de disposition particulière mais qu'il avait tout de même dû établir une note à l'intention de sa hiérarchie, cette pratique étant courante dans de telles situations. Yann Decnaeck aurait alors sollicité la remise de ce document. Le policier aurait expliqué qu'il ne pouvait le lui remettre sans l'assentiment de ses supérieurs. Le juge d'instruction aurait dès lors demandé s'il ne pouvait pas "prendre sur lui" et de lui transmettre ce document, ce que le policier aurait refusé.

Les versions données par Yann Decnaeck et par l'inspecteur de la suite de cette rencontre étant passablement divergentes et ces différences illustrant la profondeur du malaise qui paraît empêcher tout regard distant et objectif sur les faits, il paraît opportun de citer ici un extrait de la note interne de l'inspecteur concerné à son commandant, du 10 octobre 2002, et un extrait de la réponse de Yann Decnaeck au commandant de la police cantonale, du 24 octobre 2002.

Dans la note susmentionnée, l'inspecteur s'exprimait ainsi en ce qui concerne la poursuite de l'entretien avec le juge d'instruction économique:

*"Il m'a alors rétorqué (après le refus de remise de la note) qu'il avait écrit une lettre et qu'elle était prête à être envoyée [...]. Il ajoutait que comme juge d'instruction il avait la possibilité de m'infliger des sanctions, sans en préciser lesquelles. Il a ajouté qu'il aimerait avoir ma note pour adapter son écrit!"*

*Par la suite, il m'a demandé comment je réagirais s'il me dénonçait. Je lui ai rétorqué que c'était de sa responsabilité, mais que je ne voyais pas ce qu'on pouvait me reprocher. J'ai ajouté qu'il me serait certainement très difficile de travailler avec lui s'il entreprenait quoi que ce soit. Il m'expliquait que j'aurais la possibilité de faire recours contre sa décision, au cas où je serais dénoncé. Je ne lui ai pas répondu.*

---

<sup>70</sup> Note établie par l'inspecteur concerné à l'intention du chef de la police de sûreté, du 25 septembre 2002.



*Dans la discussion, il a cherché à savoir ce que ma hiérarchie allait faire de ma note. Je lui ai répondu que je n'en savais rien [...].*

*Il m'a également demandé si j'avais peur. Je lui ai répondu que cette affaire n'arrangerait personne s'il envisageait des sanctions à mon encontre. De plus je n'en voyais vraiment pas la raison. Le juge a fait allusion à la CEP en me demandant si j'allais parler de ce qui précède. Je lui ai rétorqué que je n'avais pas été convoqué".*

Dans sa réponse au commandant de la police cantonale du 24 octobre 2002, Yann Decnaeck a, quant à lui, déploré l'opacité dans laquelle la police persistait à maintenir leur relation et le refus de transmission de la note interne qui aurait permis de connaître la véritable position de l'autre. Il poursuivait ainsi:

*"S'agissant d'éventuelles sanctions, l'inspecteur lui-même, spontanément, m'a dit qu'il préférerait être à sa place qu'à la mienne, car sa note allait certainement être transmise à la commission d'enquête parlementaire, que son sort relevait en matière disciplinaire en finalité du seul Conseil d'Etat et que, de toute façon, sa hiérarchie le soutiendrait.*

*C'est alors seulement que j'ai rappelé les termes et l'application qui peut être faite, d'une manière générale de l'article 72 CPPN. Il est donc faux de prétendre que j'ai évoqué des sanctions à l'encontre de l'inspecteur [...]"<sup>71</sup>.*

Si le déroulement de cette rencontre n'a ainsi pas pu être établi avec certitude, la CEP a par contre été nantie de courriers et de procès-verbaux permettant de se faire une idée nettement plus précise des conséquences de cet incident, dont la survenance aura au moins eu le mérite d'aboutir à l'adoption d'un "modus vivendi" entre le juge d'instruction économique, d'une part, et les membres de la police cantonale avec lesquels il est en contact, d'autre part.

#### *d) Suites et conséquences de l'incident au niveau du juge d'instruction et de la police cantonale*

Dans son courrier précédent, daté du 30 septembre 2002, à Laurent Krügel, Yann Decnaeck relatait non seulement sa version des faits de l'altercation du 25 septembre 2002, mais il relevait également le ton tout à fait déplacé dont aurait usé le policier qui n'aurait cessé de l'interrompre et déplorait qu'"un inspecteur de la police de sûreté n'utilise pas tous les moyens légaux à sa disposition pour obtenir les déclarations d'un témoin, témoin qui, en l'occurrence, avait lui-même sollicité son audition". Il concluait en demandant à Laurent Krügel de lui faire part de son sentiment avant qu'il ne décide de la suite à donner à cet incident. Avant de répondre au juge d'instruction en matière économique, le commandant de la police cantonale a obtenu la version des faits du policier concerné, relatée dans la note interne du 10 octobre 2002, dont les principaux extraits ont été cités ci-devant.

Nanti de ces éléments, Laurent Krügel a écrit au juge d'instruction en résumant la version des faits de son subordonné, le 18 octobre 2002. Comme demandé, il exprimait ensuite les sentiments que lui inspirait cette affaire. Il a principalement expliqué qu'il peinait à imaginer qu'un lien de subordination empêche un professionnel d'exprimer son avis et des éventuelles propositions sur les missions qu'il exécute, a précisé être sensible au problème d'éthique évoqué par son collaborateur et a constaté que son collaborateur s'était senti menacé. Il relevait ici ne pas pouvoir s'empêcher "de faire un lien avec des événements antérieurs ayant mis en question [les] relations professionnelles [du juge d'instruction économique] avec d'autres collaborateurs de la police de sûreté". Laurent Krügel demandait enfin au magistrat de bien vouloir restituer la clef des locaux de la police cantonale de La Chaux-de-Fonds qui lui avait été remise dans la perspective de faciliter les relations de travail.

Dans sa réponse du 24 octobre 2002, Yann Decnaeck, relatait, comme indiqué, sa version de sa seconde entrevue avec l'inspecteur et invoquait le manque de transparence de la police cantonale et la consigne donnée à ses membres de rédiger et transmettre à leur hiérarchie une note relative à chaque incident qu'ils rencontreraient avec lui, pour à son tour adopter certaines mesures afin d'éviter toute confusion: dorénavant et jusqu'à ce que les travaux de la CEP soient terminés, il ne recevrait dans son bureau que le chef de la brigade CRECO et l'inspecteur Dubail, sur rendez-vous à prendre auprès du greffe. Il spécifiait encore que "les réunions auront lieu,

<sup>71</sup> Lettre de Yann Decnaeck au commandant de la police cantonale, du 24 octobre 2002. A noter que l'alinéa 1 de l'article 72 du code de procédure pénale dispose: "Quiconque, devant à n'importe quel titre coopérer à un acte de procédure, viole ses devoirs légaux ou se conduit de manière inconvenante, peut être condamné disciplinairement par le juge aux arrêts ou à l'amende".

*dans la mesure du possible en présence d'une tierce personne*" et que les relations avec les autres membres de la brigade se feraient par écrit.

Les choses n'en sont cependant pas restées là. Répercuté au niveau des instances supérieures, l'incident a encore pris davantage d'ampleur. L'inspecteur concerné a par ailleurs lui-même souligné, lors de son audition par la CEP, qu'il s'agissait *"d'un gros malentendu qui a pris une proportion qui maintenant le dépasse, car il ne pensait pas qu'une chose aussi bénigne puisse prendre des proportions aussi grandes"*. Il s'est même dit "estomaqué" que les choses aient pu en arriver là, alors qu'il s'agit d'un problème de personnes qui avaient "campé" sur leurs positions sans vouloir essayer de se rencontrer et de discuter.

#### *e) Intervention du Tribunal cantonal et de la cheffe du département*

Force est en effet de constater que si un *"modus vivendi"* a finalement été trouvé, l'amorce d'une solution a nécessité l'intervention du Tribunal cantonal et de la cheffe du département, l'inspecteur concerné n'ayant par ailleurs plus été partie à ces discussions.

Le 18 octobre 2002, Laurent Krügel avait ainsi non seulement écrit au juge d'instruction en matière économique, mais il avait également adressé une copie de son courrier, d'une part, à Monika Dusong et, d'autre part, à François Delachaux, en joignant à chacun une lettre dans laquelle il leur relatait la version des faits de son subordonné.

Dans sa lettre à l'intention de François Delachaux, le commandant de la police cantonale insistait sur le fait que l'incident en tant que tel n'était pas, pour lui, d'une extrême gravité, mais que les pressions, éventuellement constitutives de contrainte, exercées par Yann Decnaeck et les menaces de sanctions proférées par ce magistrat lui paraissaient en revanche plus préoccupantes. Il constatait également qu'il devenait *"de plus en plus difficile d'instaurer un climat de travail acceptable avec le juge Decnaeck qui semble baser ses relations sur la crainte"* et envisageait d'instaurer *"des directives internes définissant la manière dont les juges d'instruction solliciteront désormais la police judiciaire lorsqu'ils entendent la requérir"*.

En sus de sa réponse au juge d'instruction en matière économique, Laurent Krügel a par ailleurs également transmis à Monika Dusong le courrier rédigé par ce magistrat à son intention le 30 septembre 2002, la note interne établie par l'inspecteur et le courrier envoyé le 18 octobre 2002 au président du Tribunal cantonal, François Delachaux. Laurent Krügel expliquait transmettre les éléments de ce dossier à la cheffe du département afin qu'elle puisse, en tant que détentrice de l'autorité disciplinaire sur le personnel de la police cantonale, prendre d'éventuelles décisions concernant cet inspecteur, à charge comme à décharge. Il spécifiait enfin que, avant de se déterminer, la conseillère d'Etat devait savoir que *"l'attitude adoptée en cette occasion par le juge Decnaeck n'est qu'une répétition de celle qu'il a eue antérieurement à l'égard d'au moins une autre collaboratrice de la police de sûreté"*<sup>72</sup>.

C'est peut-être en partie ce dernier élément qui a incité la cheffe du département à saisir le Tribunal cantonal en des termes particulièrement virulents et alarmistes<sup>73</sup>.

Peut-être exagérés, ces termes ont néanmoins eu le mérite de contribuer à l'implication dont a alors fait preuve le Tribunal cantonal.

En effet, le Tribunal cantonal a décidé, lors de sa séance plénière du 11 novembre 2002, de convoquer le commandant de la police cantonale et le juge d'instruction économique à une

---

<sup>72</sup> Lettre de Laurent Krügel à Monika Dusong du 18 octobre 2002.

<sup>73</sup> Lettre de Monika Dusong à François Delachaux, du 31 octobre 2002. Nous mentionnerons ici les deux extraits de ce courrier qui nous paraissent les plus illustratifs: *"La tension actuelle est telle entre M. le juge d'instruction Yann Decnaeck et la police judiciaire qu'il ne m'est plus possible de garantir un fonctionnement normal de ladite police lorsqu'elle lui est subordonnée dans le cadre des enquêtes en cours. Au surplus, les liens de confiance entre les intéressés sont irrévocablement atteints, ce qui rend impossible toute collaboration dans de telles conditions. Cette situation me paraît si grave qu'elle nécessite votre intervention sans délai. [...] Il m'est en effet impossible de continuer à accepter sans réagir que le corps de la police judiciaire vole en éclat en raison du comportement totalement incompréhensible de M. le juge d'instruction Yann Decnaeck. Il est de ma responsabilité de veiller à ce que les membres du corps de la police judiciaire soient traités par M. le juge d'instruction Yann Decnaeck dans le respect des droits essentiels de la personnalité, ce dont il paraît faire fi jusqu'à maintenant. Il est également de ma responsabilité de faire en sorte d'éviter que les collaborateurs de la police judiciaire ne fassent l'objet de comportements à la limite du mobbing de la part de l'un de leurs supérieurs"*.

rencontre dont le but serait *"de rappeler aux deux intéressés qu'il ne peut être question de laisser des frictions d'ordre personnel entraver le fonctionnement correct des institutions"*<sup>74</sup>.

Dans son courrier du 11 novembre 2002 à Monika Dusong, le Tribunal cantonal déclarait qu'il était clair que des incidents du genre de celui qui s'était produit le 25 septembre 2002 étaient inadmissibles, car de nature à compromettre le cours normal de la justice pénale et il communiquait à la cheffe du département la décision susmentionnée et ses espoirs de parvenir, par cette démarche, à résoudre, du moins pour la durée des enquêtes en cours sur différents plans, les problèmes qui se posent.

La cheffe du DJSS a par ailleurs également fait preuve d'une certaine exagération à l'égard de la CEP alors que celle-ci débutait ses travaux. Elle a saisi deux membres de la commission de la nécessité d'agir vite vu le nouvel incident avec l'inspecteur en question qui aurait rendu la vie impossible aux membres de la CRECO. Ces vives inquiétudes ont été sérieusement atténuées par l'audition des policiers de base qui se sont accommodés d'une situation, certes difficile, mais qui restait gérable.

Un *"modus vivendi"* paraît finalement avoir été trouvé lors d'un entretien du 14 novembre 2002 entre François Delachaux, Laurent Krügel et Yann Decnaeck. Comme le rappelait le président du Tribunal cantonal, dans son courrier du 15 novembre aux deux derniers nommés, cet entretien *"n'avait pas pour but d'établir les causes des problèmes que nous connaissons dans les rapports entre le juge d'instruction économique et la police ni de désigner des responsables – d'autres instances en sont chargées – et ne visait pas non plus à instruire par le menu les tenants et aboutissants de l'incident du 25 septembre 2002"*, ni d'adresser des remontrances à l'un ou à l'autre.

François Delachaux relevait néanmoins que le Tribunal cantonal ne pouvait accepter ni que le juge d'instruction ne reçoive *"plus que sur rendez-vous les inspecteurs de police (et encore certains d'entre eux seulement), en présence d'un tiers"*, ni que le commandant de la police cantonale établisse *"des directives pour préciser à ses subordonnés comment le juge devrait désormais s'adresser à eux"*.

L'entretien a abouti à l'élaboration conjointe d'un code de conduite que et le juge d'instruction économique et le commandant de la police cantonale se sont engagés à respecter et à faire respecter.

Ce code prévoyait ce qui suit:

- "1. Les relations entre le juge d'instruction économique et la police doivent être civiles et polies.*
- 2. Aucune allusion aux procédures en cours (CEP et procédures liées) ne doit être faite.*
- 3. S'il y a divergences de vues entre le juge d'instruction et la police sur la façon de mener l'enquête ou l'instruction, chacun explique calmement à l'autre son point de vue et chacun prend en considération l'opinion de l'autre (ce qui ne signifie pas encore qu'il doive abandonner son point de vue pour adopter celui de l'autre!). Ensuite, il appartient au juge d'instruction de décider, ce qu'il fait sous sa propre responsabilité.*
- 4. La décision du juge d'instruction ne doit pas être assortie de menaces explicites ou voilées de sanctions ("vous allez faire ce que je vous dis, sinon..."), mais elle doit être exécutée, qu'elle convienne ou non à la police.*
- 5. Si malgré la mise en œuvre des points 1 à 4 un différend persiste entre le juge d'instruction et la police, en lieu et place des tirades épistolaires plus ou moins enflammées, la procédure ci-après doit être suivie:*
  - a) Un premier contact entre le juge d'instruction économique et le commandant de la police a lieu par téléphone.*
  - b) Si nécessaire, dans un 2<sup>e</sup> temps, un contact direct entre le juge d'instruction économique et le commandant de la police intervient.*
  - c) Si les premières démarches ne suffisent pas, le soussigné sera interpellé et il sera cas échéant mis sur pied une réunion à laquelle participera un membre du Tribunal cantonal ou le soussigné."*

Ce code, dont on peut certes regretter la nécessité, ne fait somme toute, comme l'a mis en exergue François Delachaux, pas beaucoup plus que de reprendre les règles du code de procédure pénale organisant les rapports entre le juge d'instruction et la police judiciaire, voire de

<sup>74</sup> Lettre de François Delachaux à Monika Dusong du 11 novembre 2002.

simples règles de convenance ("*Les relations [...] doivent être civiles et polies*"!). Il a toutefois semble-t-il permis une certaine pacification de la situation et paraît, à ce jour encore, régir les relations entre Yann Decnaeck et les membres de la police cantonale.

#### *f) Autres constatations*

Au-delà de cet incident, la CEP constate que même si les relations entre le Département de la justice, de la santé et de la sécurité et le Tribunal cantonal paraissent s'être quelque peu normalisées, comme l'illustre notamment le fait qu'un "*modus vivendi*" a pu être trouvé pour régler les relations entre la police et le juge d'instruction économique, il n'en demeure pas moins que le climat général présidant aux relations tant personnelles qu'institutionnelles n'est pas sain et ne permet pas un fonctionnement optimal des institutions.

Ainsi, le Tribunal cantonal et le Conseil d'Etat n'ont toujours pas repris leurs rencontres "régulières"; en effet, selon les propos d'un juge cantonal, le Conseil d'Etat aurait, vu les circonstances, estimé inopportun de maintenir celle qui était fixée au 15 novembre 2002.

De même, les relations entre Yann Decnaeck, d'une part, et Monika Dusong et Olivier Guéniat, de l'autre, sont demeurées glaciales. Le climat relativement tendu qui règne est illustré notamment par le fait que la police cantonale n'envoie au greffe des juges d'instruction de La Chaux-de-Fonds que deux, et non trois invitations à la cérémonie de prestation de serment des futurs agents et que, ne se sentant ainsi pas invité à cette manifestation, Yann Decnaeck ne s'y rend pas. Ou encore le fait que le juge d'instruction économique a, à l'occasion d'une manifestation officielle, refusé la main que lui tendait (au sens propre) Monika Dusong.

Ces derniers incidents sont les seuls survenus après la création de la CEP. Aucun autre incident entre le juge d'instruction économique et la police n'a en effet été porté à la connaissance de la commission. Même si la situation n'est ainsi peut-être pas aussi alarmante ou catastrophique que pouvaient le laisser penser certains des propos tenus par la cheffe du département, ces incidents ne sont toutefois pas anodins, en ce qu'ils révèlent la profondeur du malaise existant et l'exacerbation des sensibilités, qui sont toujours actuelles.

A l'issue de ses travaux à l'automne 2003, la CEP a appris avec satisfaction que les rapports commençaient à reprendre entre les pouvoirs exécutif et judiciaire. Si aucune séance officielle réunissant la cheffe du DJSS et une délégation du Tribunal cantonal n'a encore eu lieu, Monika Dusong et François Delachaux ont siégé ensemble en date du 31 octobre 2003 afin d'étudier différents dossiers qui intéressent les deux autorités (dont les projets législatifs de la CEP).

En outre, le président du Tribunal cantonal a été invité à défendre le budget des autorités judiciaires devant la sous-commission DJSS de la commission de gestion et des finances dans le cadre de la procédure budgétaire 2004.

Enfin, un courrier du mandataire du juge d'instruction économique daté du 24 octobre 2003 indique que des relations meilleures semblent avoir repris entre ce dernier et la brigade financière.

### **3. APPRÉCIATION DU COMPORTEMENT DES DIFFÉRENTS ACTEURS**

#### **3.1. Remarques liminaires**

Il s'agira ici avant tout d'apprécier les comportements des divers partenaires, pris individuellement pour les principaux acteurs, analysés en tant que groupes là où les distinctions sont apparues inutiles ou auraient impliqué de trop longues investigations.

Le conflit opposant en premier lieu l'exécutif et le judiciaire, le rôle de ces deux pouvoirs a été examiné en priorité; dans l'affaire qui occupe la CEP, le législatif n'a en effet joué qu'un rôle subsidiaire. A l'intérieur des sous-chapitres, notre approche a suivi la voie hiérarchique, de haut en bas, et n'est donc pas le reflet d'une plus ou moins grande implication de l'un ou l'autre acteur.

Nous relèverons aussi que nos critiques interviennent longtemps après les faits et en connaissance de l'ensemble du contexte. Or il est toujours plus facile d'être intelligent après coup...

### 3.2. Appréciation générale

Après de nombreux mois d'investigation, une trentaine d'auditions et de nombreuses consultations écrites, la CEP n'a pas découvert de faits particulièrement graves, sous réserve toutefois d'une absence de dialogue pour le moins préoccupante entre les divers partenaires concernés. La CEP est aussi à même de mettre en évidence un certain nombre de dysfonctionnements, de mésententes personnelles qui ne facilitent pas l'exercice harmonieux des tâches politiques, judiciaires, policières et administratives.

Les personnes que la CEP a rencontrées témoignent d'un évident désir de donner le meilleur d'elles-mêmes dans le cadre de leur profession, que ce soit en tant que conseiller d'Etat, juge, policier ou fonctionnaire administratif. C'est une succession de petits faits, souvent insignifiants, qui a conduit à l'actuelle situation de blocage. On peut s'étonner qu'une accumulation d'incidents, en soi sans gravité, puisse aboutir à un tel raidissement des institutions. Faut-il alors chercher l'origine des conflits plutôt dans les relations personnelles ou dans les aspects institutionnels?

Certes, la forte personnalité de plusieurs des partenaires impliqués (juge Decnaeck, conseillère d'Etat Dusong, chef de la police de sûreté Guéniat, certains juges cantonaux) présentait d'emblée des risques de durcissement des fronts, mais il faut bien admettre que le cadre institutionnel n'offrait pas les "plates-formes de dialogue" qui auraient permis de régler les problèmes à la base et à l'amiable. On ne peut toutefois pas exclure que le Tribunal cantonal comme le Conseil d'Etat aient un peu profité de "l'affaire Decnaeck" pour régler leurs comptes par personnes interposées; le sens du dialogue n'est en tout cas pas apparu comme un trait dominant chez les divers protagonistes.

Ce qui a particulièrement frappé la CEP, c'est l'absence presque totale de communication entre les divers pouvoirs. Tout le monde prétend vouloir communiquer, mais ces bonnes dispositions ne se manifestent pas simultanément et l'intention n'est guère celle d'écouter l'autre. De plus, dans une petite République, où l'on imagine que les membres des autorités se rencontrent quotidiennement dans la rue ou au restaurant, on constate avec étonnement que les membres du Conseil d'Etat, l'état-major de la police et les magistrats de l'ordre judiciaire ne se connaissent guère. Si l'on ajoute à cette ignorance réciproque, une approche particulièrement dogmatique du problème de la séparation des pouvoirs par le Tribunal cantonal, le sentiment de supériorité à l'égard des autres pouvoirs traditionnellement de mise au Conseil d'Etat, la susceptibilité propre aussi bien aux uns et aux autres, l'absence d'une haute surveillance réelle sur le fonctionnement de la magistrature, on dispose de quelques-uns des éléments qui ont abouti au "pourrissement" de la situation en cette affaire.

Il y a en outre lieu ici de mettre le doigt sur une attitude assez fréquente, si ce n'est systématique, dans les institutions concernées: celle qui consiste à interpréter tous les actes de l'autre autorité comme un acte d'agression ou une manœuvre tactique. Le DJSS, l'état-major de la police cantonale et le Tribunal cantonal ont en effet cette attitude. C'est ainsi que le Tribunal cantonal a estimé que la note d'Olivier Guéniat était certainement une contre-attaque du gouvernement suite à l'affaire de la rumeur et qu'il l'a donc traitée avec une certaine légèreté. De même, du côté du DJSS, on estime que la dénonciation pénale du Tribunal cantonal était à coup sûr destinée à "avoir la peau" de tel ou tel dirigeant de la police ou de la cheffe du DJSS, etc.

Une expression est ressortie souvent dans certaines bouches: il s'est passé ceci et "*nous n'avons pas pu nous empêcher de penser que*" l'autre voulait, en réalité, faire cela..., c'est-à-dire que, de part et d'autre, on interprète presque systématiquement l'acte de l'autre de la manière la plus négative possible. La CEP souhaiterait dès lors que chaque acteur sorte de cet état d'esprit et que les actes des institutions soient aussi compris comme ce qu'ils sont en réalité et non pas uniquement comme des manœuvres tactiques.

Au fil de ses travaux, la CEP a tout d'abord espéré rétablir le dialogue entre le juge d'instruction économique et la police d'une part, entre le Conseil d'Etat et le Tribunal cantonal d'autre part.

En ce qui concerne les premiers protagonistes, les relations paraissent toutefois difficiles à rétablir, en particulier avec l'état-major de la police cantonale et la cheffe du département. D'autre part, les départs successifs enregistrés à la CRECO ne témoignent pas d'un climat de travail serein. Enfin, bien que l'affaire ne soit pas définitivement jugée, les conclusions du procureur général suppléant extraordinaire Egli ne sont pas de nature à améliorer les perspectives de conciliation.

Pour ce qui est des relations entre le Conseil d'Etat et le Tribunal cantonal, la clarification juridique apportée par le juge Egli en matière de séparation des pouvoirs et de secret de fonction

devrait permettre de reconstruire des relations plus harmonieuses entre les deux pouvoirs et, dans la mesure de ses moyens, la CEP apportera sa contribution à ce renouveau.

Parallèlement, la CEP a évidemment réfléchi à l'adoption de mesures structurelles, permettant notamment de régler à la base les problèmes relationnels qui se présentent dans toute activité professionnelle, mais qui peuvent revêtir une acuité particulière là où les rapports hiérarchiques laissent une certaine marge d'interprétation (double dépendance de la police judiciaire).

### **3.3 Le pouvoir exécutif**

#### **3.3.1. Le Conseil d'Etat**

##### **3.3.1.1. Généralités**

Habitué depuis fort longtemps à des relations plutôt tendues avec le Tribunal cantonal et ce bien avant l'arrivée de Monika Dusong, le Conseil d'Etat s'est assez peu impliqué en tant que collègue dans les conflits soumis à la CEP, mais cela fait partie du mode de fonctionnement du gouvernement neuchâtelois qui laisse une grande marge de manœuvre à ses membres dans le cadre de la gestion de leur propre département et qui, au surplus, dépend essentiellement d'eux dans l'appréciation de la situation. Le Conseil d'Etat a donc fait confiance à la cheffe du DJSS pour régler les différends. Néanmoins, lorsqu'il est apparu que ces derniers avaient été sous-estimés, une rencontre a eu lieu le 19 janvier 2001 entre des délégations du Tribunal cantonal et du Conseil d'Etat, mais cela n'a pas permis de décriper la situation, bien au contraire. Quant aux contacts qui existaient à titre plus individuel, notamment entre Thierry Béguin et Christian Geiser, ils n'avaient guère d'influence sur le contexte général.

La CEP s'est demandé si le gouvernement n'aurait pas dû confier à un autre de ses membres la conduite de ses relations avec le Tribunal cantonal. La démarche aurait toutefois été très inhabituelle et peu conforme aux us et coutumes du Conseil d'Etat; de plus, la séance du 19 janvier 2001 avec d'autres membres du Conseil d'Etat, accompagnant Monika Dusong, n'avait pas donné de résultats positifs. Dans ces conditions, la CEP n'est pas entièrement convaincue qu'une rocade au niveau des interlocuteurs du Tribunal cantonal aurait profondément modifié les relations bilatérales. Elle estime toutefois que le caractère particulièrement affirmé de la cheffe du DJSS n'a guère contribué à un apaisement.

##### **3.3.1.2. Relations entre le Conseil d'Etat et le Tribunal cantonal**

Le moins qu'on puisse dire, c'est que ces relations ne sont pas cordiales et que cela remonte assez loin dans le temps. Toujours au four et au moulin, perpétuellement stressés, les conseillers d'Etat ont souvent envié l'apparente sérénité avec laquelle les juges cantonaux pouvaient rendre leurs décisions et ils ont parfois accueilli avec une certaine condescendance les revendications des magistrats, notamment s'il s'agissait d'alléger leur "pensum". De leur côté, les juges apprécient peu leur dépendance de l'exécutif, notamment sous l'angle administratif et financier, et du législatif, pour leur élection et surtout leur réélection; ils ont l'impression, en partie justifiée, que le troisième pouvoir n'est que... la cinquième roue du char de la République! Tout cela exacerbe les susceptibilités.

Nous ne rappellerons qu'un exemple d'incompréhension réciproque, parmi d'autres. Le jour de la discussion d'une éventuelle dénonciation pénale contre le juge Decnaeck, le Conseil d'Etat souhaite rencontrer le Tribunal cantonal; il manifeste son intention par le biais d'un appel téléphonique du chancelier d'Etat à Christian Geiser, président du Tribunal cantonal, avec prière de répondre dans un délai d'une heure, selon l'un des membres du Tribunal cantonal, six heures selon le chancelier d'Etat!

Cet appel est ressenti comme une sorte d'ultimatum et n'est ainsi pas du goût du Tribunal cantonal qui décline l'invitation par fax. A son tour, ce mode de transmission choque le gouvernement qui renonce à mûrir davantage sa décision et dépose, sans plus attendre, sa dénonciation pénale. A tort ou à raison, la CEP a pensé en l'occurrence à la parabole de la paille et de la poutre...

La dégradation des relations entre le Tribunal cantonal et le Conseil d'Etat a parfois été liée à des affaires traitées par la police et jugées par la magistrature de siège (jugements considérés comme bien légers par la police, libérations de prévenus en préventive, critiques de la police en

cours de procès par les avocats et les juges, etc.). A deux ou trois reprises (en dix ans), des policiers ont adressé de vifs reproches à la magistrature et le Tribunal cantonal en veut au Conseil d'Etat de n'avoir pas pris de mesures administratives ou disciplinaires (par exemple: blâme) à l'égard des responsables de ces écarts de langage. Notons que la police supporte tout aussi mal les critiques émises par les juges sur son propre travail. Du côté de la magistrature, on revient toujours sur une lettre plutôt incendiaire d'un (ancien) inspecteur de la police cantonale, en 1994 (ci-devant, ch. 2.2.2, lettre b); pourtant, Monika Dusong a présenté, *a posteriori*, les excuses du Conseil d'Etat au Tribunal cantonal pour la non-sanction de cette démarche déplacée.

A l'inverse, certains propos fort dépréciatifs pour la police tenus par des avocats en Cour d'assises en 1998 (ci-devant, ch. 2.2.2, lettre c) et tolérés par le président de la Cour avaient suscité un vif échange de correspondance entre état-major de la police et Tribunal cantonal et cette dispute est encore bien présente dans les esprits.

L'affaire "Amin A." (ci-devant, ch. 2.3.1.4), également à l'origine de griefs croisés entre police et magistrature judiciaire (1999), n'est pas non plus oubliée.

Aux yeux de la CEP, il est navrant de voir toujours réapparaître les mêmes reproches portant sur les mêmes affaires souvent anciennes. Dans tous les cas, elle estime qu'il y a lieu de considérer ces vieilles affaires, en particulier celle de 1994, pour laquelle le Tribunal cantonal a reçu les excuses du gouvernement, comme définitivement closes.

Au surplus, comme l'avait écrit en 1998, un des juges de la Cour d'assises: "*Il est inhérent à l'exercice de la fonction publique, que ce soit par un fonctionnaire ou un officier de police, par un magistrat du pouvoir judiciaire ou par un conseiller d'Etat d'être exposé à des critiques que l'on ressent parfois comme injustifiées. Il faut le savoir et l'accepter lorsqu'on choisit un tel métier*" (cf. ci-devant, ch. 2.2.2, lettre c).

La CEP estime que justice et police devraient retenir la sagesse de ces propos et prendre davantage de recul à l'égard des critiques, d'où qu'elles viennent. Il va aussi de soi que les autorités et les services de l'administration devraient éviter, dans toute la mesure du possible, de s'adresser publiquement des reproches dans le cadre de leurs activités respectives. Cela ne peut toutefois pas toujours être évité, notamment dans les considérants d'un jugement.

Sous l'égide de l'ancienne Constitution de 1858 et donc jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2002, la haute surveillance sur la magistrature était du ressort du Conseil d'Etat. La sensibilité du Tribunal cantonal pour toute remarque du Conseil d'Etat ou de la cheffe du DJSS concernant le fonctionnement de la justice était dès lors plutôt déplacée, pour autant bien sûr que l'exécutif ne s'immisce pas dans le processus de préparation des jugements. Il est vrai que, n'ayant jamais exercé cette haute surveillance et n'étant peut-être pas au fait sur l'étendue effective de ses compétences, le gouvernement avait habitué le Tribunal cantonal à une indépendance presque totale.

### **3.3.1.3. La dénonciation pénale contre le juge Decnaeck**

Il n'est pas dans les usages de notre République que les pouvoirs se neutralisent les uns les autres par le biais de dénonciations pénales et la CEP ne peut s'empêcher de penser que l'action ouverte contre Yann Decnaeck était avant tout un prétexte pour "crever l'abcès", même si, dans sa prise de position du 20 août 2003, le Conseil d'Etat a nié toute intention de ce type. Il sied toutefois de relever qu'aux yeux de certains membres du gouvernement, il fallait un "acte de rupture" pour débloquer les choses et l'idée d'une CEP germait déjà ici ou là.

Il n'empêche que le Conseil d'Etat a pris de manière quelque peu hâtive et sans en peser toutes les conséquences une décision qui ne pouvait que durcir les fronts. Dans le contexte politique de l'époque, il disposait certainement d'une marge d'appréciation et il aurait pu trouver d'autres voies pour mettre en mouvement la machine judiciaire, dans un domaine où les délits sont poursuivis d'office, qu'une dénonciation pénale émanant du gouvernement neuchâtelois et particulièrement mise en évidence par un communiqué de presse. La remise officielle de l'avis de droit de M<sup>e</sup> Bauer au Ministère public avec prière d'en tirer les conclusions idoines n'aurait-elle pas suffi pour apaiser les scrupules gouvernementaux liés au respect de l'article 6 du code de procédure pénale neuchâtelois?

Cela dit, les décisions de Jean-François Egli ont démontré *a posteriori* que la démarche du Conseil d'Etat, lourde de conséquences sur le plan politique, n'en était pas moins fondée juridiquement.

#### **3.3.1.4. Relations entre le Conseil d'Etat et la police**

Le Conseil d'Etat n'a jamais de rencontres formelles avec l'état-major de la police, mais il en apprécie les qualités et il est en général satisfait du fonctionnement de la police. Celle-ci ne donne que rarement lieu à des discussions lors des séances du Conseil d'Etat, mais on pourrait en dire autant de nombreux autres services de l'administration.

#### **3.3.2. La cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité**

##### **3.3.2.1. Généralités**

A la tête d'un département aux tâches multiples, Monika Dusong prend sa tâche très à cœur, fait preuve de dynamisme et d'imagination, suit de très près les dossiers. Ses partenaires lui reprochent, non sans raison, d'affirmer souvent ses convictions avec une certitude par trop inébranlable. Cette assurance, sa forte personnalité, la franchise de ses propos et ses réparties parfois incisives, voire jugées blessantes, ne facilitent pas toujours ses relations avec autrui et ne plaisent guère aux magistrats peu habitués à ce style direct et déterminé. De nombreux interlocuteurs de la CEP ont affirmé qu'une personne plus conciliante aurait probablement mieux réussi à canaliser les antagonismes. La CEP partage cet avis.

##### **3.3.2.2. Relations avec la police**

Reprenant la responsabilité d'une police marquée par les "affaires" (Amodio-Jacot, Flühmann, etc.), Monika Dusong a contribué à la remettre sur pied en s'appuyant sur un état-major compétent et dévoué à l'Etat et à "la cheffe". Par la signature d'un contrat de confiance, elle s'est efforcée d'insuffler à "ses" hommes un nouvel esprit et elle y est parvenue.

La défense de ces acquis l'empêche toutefois de prendre un peu de distance à l'égard des informations provenant de la police. L'exemple de la "rumeur" (ci-devant, ch. 2.3.2.2) est assez typique à cet égard: Monika Dusong l'a rapidement prise à son compte, se risquant même à une intervention auprès du Tribunal cantonal, puis du juge Decnaeck. Dans une deuxième phase, elle a admis qu'il y avait eu fausse interprétation et en a "donné acte" au Tribunal cantonal. De même, l'incident de septembre 2002 entre un inspecteur de la CRECO et le juge d'instruction économique (ci-devant, ch. 2.3.4.5) a pris une importance qui a surpris certains policiers eux-mêmes. Dans le contexte particulièrement sensible des relations police – justice, la conseillère d'Etat devrait redoubler de prudence et peser chacune de ses paroles; si sympathique soit-elle, la spontanéité verbale n'est pas de mise en situation conflictuelle.

##### **3.3.2.3. Relations avec le Tribunal cantonal**

S'inscrivant dans le contexte plus large et traditionnellement plutôt difficile des relations Tribunal cantonal – Conseil d'Etat, les rapports de Monika Dusong avec le Tribunal cantonal ont été assez constructifs entre 1997 et 2000 (deux à trois séances par année entre la cheffe du DJSS et trois juges cantonaux); les sujets de désaccord étaient notamment d'ordre législatif (par exemple, réorganisation judiciaire), mais les conflits Tribunal cantonal – état-major de la police cantonale avaient pu être évoqués plus ou moins sereinement, notamment lors d'une séance du 11 octobre 1999. C'est indiscutablement la reprise de la "rumeur" déjà évoquée qui a fortement détérioré les relations bilatérales avec le Tribunal cantonal à partir de 2000 et les suites de la démission de l'analyste financier (octobre 2000) n'ont évidemment pas arrangé les choses; les réunions régulières entre la cheffe du DJSS et les délégations du Tribunal cantonal ont pris fin après une rencontre particulièrement orageuse en juillet 2000; à cette occasion, le ton et les propos plutôt agressifs de certains juges ont profondément affecté la cheffe du DJSS. Il y a divergence d'avis sur les termes utilisés par Monika Dusong pour évoquer la "rumeur". Elle-même conteste avoir mis en cause "la probité des juges cantonaux"; ceux-ci ont néanmoins perçu ainsi ses propos et en ont été profondément blessés (cf. ci-devant, ch. 2.3.2.2, lettre d).

Sur la base des éléments incomplets à sa disposition (l'essentiel de cette séance n'avait pas fait l'objet d'un procès-verbal), mais aussi en analysant le ton peu amène de la correspondance du Tribunal cantonal au DJSS et au Conseil d'Etat, la CEP tient à exprimer son étonnement et sa désapprobation pour de tels manquements au respect dû entre autorités. Elle considère aussi, de



l'autre côté, que la cheffe du département devrait faire preuve de plus de diplomatie lorsqu'elle aborde avec le Tribunal cantonal des questions aussi délicates.

Sur le fond, la CEP observe que, comme Monika Dusong en a d'ailleurs donné acte par la suite au Tribunal cantonal, la "rumeur" n'était pas fondée. Elle regrette néanmoins que, du fait de retards dans l'instruction dus notamment à la non-remplie du poste de l'analyste financier et au fort taux de rotation des juges d'instruction qui s'en sont occupés, la principale affaire concernée par le "redimensionnement", n'ait toujours pas été jugée et risque de ne pas pouvoir l'être du fait de la prescription.

Autre élément important du conflit: la note interne d'Olivier Guéniat sur la démission de l'analyste; invitée avec insistance à céder ce document au Tribunal cantonal, Monika Dusong n'en a pas mesuré le caractère explosif aux yeux de juges qui n'en ont pas retenu les aspects autocritiques de la police pour se focaliser sur la critique du juge d'instruction économique (cf. ci-devant, ch. 2.3.2.3, lettres *b* et *d*, et 2.3.3.3, lettres *a* et *b*). La CEP estime que ladite note n'aurait pas dû être évoquée nommément en séance, puis remise au Tribunal cantonal en original, mais que Monika Dusong aurait dû faire la synthèse de ses préoccupations dans une note personnelle, de manière à endosser elle-même la responsabilité des griefs et à éviter ainsi le risque de tensions inutiles entre le chef de la police de sûreté et la magistrature judiciaire.

De manière générale, on relèvera que Monika Dusong a donné suite à de nombreuses requêtes de la magistrature qui lui en donne acte (par exemple: engagement de deux juges d'instruction supplémentaires et de plusieurs spécialistes-rédacteurs, modification du code de procédure pénale neuchâtelois pour alléger les tâches des juges de districts); elle s'est donc montrée sensible à un bon fonctionnement de la justice. Son efficacité a été moins évidente au niveau du remplacement de l'analyste financier qui a nécessité plus de deux ans, pour des raisons diverses d'ailleurs imputables à plusieurs partenaires; notons aussi que la CEP a regretté que le juge d'instruction économique n'ait pas été systématiquement consulté aux diverses étapes de ce remplacement.

En ce qui concerne la séparation des pouvoirs, la cheffe du DJSS s'est généralement montrée consciente des limites de son rôle. Elle a soumis ses préoccupations quant au fonctionnement du juge Decnaeck (traitement des affaires, relations avec ses collaborateurs) à l'autorité de surveillance (Tribunal cantonal) et, au vu de l'inactivité de celle-ci, il n'était pas déplacé qu'elle fasse part de ses doutes à la sous-commission judiciaire, le Grand Conseil étant compétent en matière de réélections; de plus, on se trouvait dans une phase de transition en ce qui concerne la haute surveillance.

#### **3.3.2.4. Griefs du Tribunal cantonal formulés à l'encontre de la cheffe du DJSS**

Dans sa lettre au Grand Conseil datée du 30 août 2002, le Tribunal cantonal évoquait *"la transmission à un ou des membres du Conseil d'Etat d'informations recueillies dans le cadre des enquêtes de police judiciaire"*; il ajoutait que *"cette pratique a eu pour conséquences à tout le moins inopportunes des appréciations de la cheffe du DJSS auprès de jurés et de juges à propos d'affaires pénales"*.

La question de l'éventuelle transmission à Monika Dusong ou à d'autres membres du Conseil d'Etat d'informations de police judiciaire a fait l'objet de la dénonciation pénale du Tribunal cantonal datée du 30 août 2002 et elle a été traitée par le juge Egli. Celui-ci a tout d'abord constaté que la cheffe du DJSS n'avait pas accès aux banques de données dont dispose la police pour ses recherches, ni aux dossiers des affaires judiciaires<sup>75</sup> ou d'affaires en cours, ni non plus aux archives de la police. De plus, elle est elle-même tenue au secret de fonction et les autres informations qu'elle reçoit de la police lui sont nécessaires pour assumer ses tâches de conseillère d'Etat en charge de la police. Le procureur général extraordinaire a dès lors décidé de classer la dénonciation du Tribunal cantonal. La CEP partage cette analyse.

En ce qui concerne les appréciations auprès de jurés et de juges à propos d'affaires pénales, trois cas concrets ont été signalés à la CEP par le Tribunal cantonal qui a confirmé qu'il n'y en avait pas d'autres:

<sup>75</sup> La seule fois où une partie d'un tel dossier est parvenue entre ses mains – il concernait un collaborateur du DJSS – Monika Dusong l'a transmis le jour-même au Tribunal cantonal.

- a) Lors du procès "Amin A.", Monika Dusong a rencontré des jurés dans la cour du Château, à l'occasion d'une pause de la Cour d'assises, et leur aurait déclaré en substance qu'en ce qui la concernait, son opinion était faite sur ce dossier.
- b) Lors d'une réunion de la magistrature à Môtiers, Monika Dusong s'était étonnée auprès d'un juge de la légèreté de la peine en cette même affaire.
- c) Selon un juge cantonal, lors d'une conférence-débat en 2002, un juré se serait ouvertement plaint de la clémence d'un jugement dans lequel il aurait vraisemblablement été minorisé. Il aurait déclaré par la suite s'en être référé, lors d'une conversation, à la cheffe du DJSS qui lui aurait donné raison. Le juge cantonal reproche notamment à Monika Dusong de se sentir *"habilitée à se prononcer sur un dossier donné"*<sup>76</sup>.

En ce qui concerne l'incident évoqué en marge du procès "Amin A.", il constitue effectivement une maladresse et on serait en droit d'attendre davantage de réserve de la part d'une conseillère d'Etat. La CEP partage l'opinion d'un juré qui lui a écrit: "[...] *je pense qu'à cette occasion, la cheffe du DJSS n'aurait dû faire aucun commentaire*". Cela d'autant plus que ce juré peut affirmer (en fait à la décharge de la conseillère d'Etat) qu'il a *"eu l'impression, impression partagée par d'autres, que la cheffe du DJSS connaissait bien mal le dossier. Cette certitude apparente sur la culpabilité des prévenus nous a plutôt mis mal à l'aise, car nous savions tous que nous nous acheminions vers un verdict beaucoup plus clément que celui demandé par le procureur [...]"*<sup>77</sup>.

Pour ce qui est du deuxième cas, la CEP ne voit pas pourquoi un-e chef-fe du DJSS ne serait pas autorisé-e à évoquer avec un magistrat de l'ordre judiciaire un jugement déjà prononcé, ne serait-ce que pour obtenir ainsi une autre version que celle diffusée par les médias. Il ne faudrait certes pas que cette pratique soit systématique, mais elle ne l'est pas le moins du monde puisqu'un seul cas a été cité devant notre commission.

Enfin, le troisième cas constitue une simple affirmation d'un juré rapportée par un juge cantonal. La CEP ne dispose d'aucune information précise concernant les propos effectivement tenus et le contexte dans lequel ils l'auraient été. Et même dans l'hypothèse où l'entretien avec Monika Dusong aurait bien eu lieu, il aurait, comme dans le cas précédent, concerné un jugement déjà prononcé. En outre, on ne peut pas imputer à la cheffe du DJSS une appréciation émise par un juré sur la base d'un éventuel entretien privé.

Les griefs invoqués dans la dénonciation pénale et dans la lettre au Grand Conseil portent donc sur des faits isolés peu significatifs. On peut dès lors s'étonner que le Tribunal cantonal en fasse part quatre ans plus tard dans une lettre adressée à tous les députés. Il y a là une amplification qui ne manque pas de surprendre la CEP dans la mesure où elle émane d'une autorité bien à même d'apprécier l'impact de telles allégations. Cette amplification doit, à n'en pas douter, être inscrite dans le contexte général de tensions entre les deux pouvoirs.

### **3.3.3. Le service de la justice**

Le rôle joué par ce service dans le cadre du conflit entre le DJSS et le Tribunal cantonal paraît pour le moins effacé, alors même que ledit service constitue le passage obligé des relations entre l'exécutif et la magistrature. L'absence de liaisons directes avec la cheffe du DJSS, notamment au niveau de la préparation du budget, est fort mal ressentie par le Tribunal cantonal qui ne voit en son interlocuteur qu'un rouage purement administratif. Cette fonction plus terre-à-terre suscite d'ailleurs aussi diverses remarques plutôt critiques de la part des magistrats, aussi bien sous l'angle de la mise à disposition de locaux adéquats (certains bureaux seraient régulièrement envahis par des nuées de mouches qui mettent en échec l'efficacité des meilleurs nettoyeurs de la République...) ou de l'obtention de matériel technique prévu par la loi (par exemple: caméras pour l'enregistrement des auditions de mineurs) que de l'engagement de personnel (par exemple: remplacement de l'analyste financier qui a quitté ses fonctions à fin 2000). Il va de soi que ledit service n'est pas seul en cause et que c'est avant tout sa tâche de coordination qui n'est parfois pas assurée avec toute l'énergie nécessaire. La CEP reconnaît toutefois qu'il ne doit pas être facile de trouver sa voie entre la cheffe du DJSS et la magistrature dans le climat de tensions existant.

<sup>76</sup> Lettre du juge cantonal Jean-François Grüner à la CEP, du 10 mars 2003.

<sup>77</sup> Lettre d'un des jurés du procès "Amin. A." à la CEP, du 5 juillet 2003.

Comme relevé plus loin (ch. 4.6), la CEP souhaite accroître l'autonomie financière et administrative de la magistrature judiciaire. Si cette idée reçoit l'agrément du Grand Conseil, cela devrait évidemment influencer fortement le cahier des charges et l'organisation du service de la justice, voire même son appellation.

### **3.3.4. La police cantonale**

#### **3.3.4.1. Généralités**

Fortement secouée par les affaires Flühmann et Amodio-Jacot, guère épargnée par les conclusions de la première CEP, la police cantonale s'est bien redressée au fil des ans et elle est devenue un instrument efficace, sous la direction de chefs intelligents et compétents, mais aussi sous la "houlette" d'une cheffe du DJSS fortement impliquée dans l'amélioration de "sa" police. Les séquelles de l'affaire Flühmann sont encore présentes ici ou là et, conscient de cette fragilité potentielle, l'état-major tend parfois à "surprotéger" ses collaboratrices et collaborateurs. La CEP tient toutefois à exprimer ici sa confiance en cette "nouvelle" police sincèrement engagée au service de l'Etat et de la société civile. Cet avis est partagé par la plupart des interlocuteurs rencontrés ou consultés, y compris dans la magistrature judiciaire. Notons, à titre d'exemple, deux remarques tirées du rapport 2002 du Ministère public<sup>78</sup>:

*"Pour l'essentiel, ces réquisitions [réd.: à la police cantonale] ont été traitées de façon satisfaisante et dans des délais très raisonnables. [...] La police applique loyalement les directives et décisions du Ministère public".*

L'état-major de la police cantonale apparaît très uni et complémentaire et il bénéficie du total soutien de sa cheffe de département. Cette cohérence interne – en soi très positive – peut peser sur les relations avec d'autres partenaires, car elle renforce la conviction d'avoir raison et de devoir échapper à la critique. La magistrature judiciaire, par essence plus individualiste, n'apprécie guère cet aplomb et la CEP s'est aussi une fois ou l'autre heurtée à une certaine intransigeance de l'état-major qui n'a pas manqué de la surprendre.

Elle-même assez sensible à la critique, la police manifeste parfois sa désapprobation à l'égard de certains jugements ou procédures. Certes, le désappointement s'explique en partie, dans la mesure où un énorme travail policier peut déboucher sur un jugement des plus cléments, voire sur un acquittement; la police ne doit toutefois pas ignorer que les juges travaillent "à charge et à décharge", qu'ils sont par ailleurs liés par une procédure contraignante et que leur fonctionnement n'est, dès lors, pas calqué sur celui de la police et n'a pas à l'être.

Aux yeux de Pierre Cornu, du *"côté de la police, on ne comprend donc pas toujours bien l'utilité des règles de procédure. La police ne se rend pas toujours compte que l'autorité n'a pas des droits: elle a des pouvoirs et des devoirs, ce qui est autre chose. La police a souvent l'impression que le jugement rendu par le tribunal est un désaveu de son travail, alors que ce n'est pas le cas, puisque le tribunal ne juge pas le travail de la police, mais bien la personne prévenue. Il est cependant vrai que, parfois, un tribunal doit constater que telle ou telle preuve figurant au dossier ne peut pas être utilisée, parce qu'elle n'a pas été recueillie dans les formes, ce qui est forcément ressenti comme un désaveu par le policier qui avait recueilli la preuve en question. Il y a donc un problème de compréhension de la police, pour ce qui concerne le travail judiciaire. Ce problème est ressenti assez sévèrement".* Pierre Cornu a du reste précisé avoir *"déjà exprimé quelques fois l'avis que, s'il y avait un peu plus de juristes à la police, cela serait plus facile: les policiers auraient plus d'interlocuteurs pour leur expliquer les règles de procédure et le fonctionnement de la justice".*

La CEP se permet d'ajouter qu'il arrive aussi aux juges de voir leur jugement "cassé" par une instance supérieure: cela fait partie des aléas du métier.

Notre commission s'est demandé s'il conviendrait d'améliorer la formation juridique des aspirants policiers, mais la présentation du programme des cours (quatre-vingts à cent heures sur le déroulement des enquêtes) l'a convaincue que les efforts faits allaient dans la bonne direction; un juge d'instruction, le procureur général et un juge de district participent d'ailleurs à cette formation. Il conviendrait peut-être de mieux intégrer la magistrature de siège (par exemple: président du Tribunal cantonal) dans le cadre de la formation continue.

L'information des policiers sur les jugements passe essentiellement par les médias; les députés sont bien placés pour comprendre que ces commentaires incluent une part non négligeable de

<sup>78</sup> Rapport annuel de gestion du Tribunal cantonal, exercice 2002, p. 7.

subjectivité, ne serait-ce qu'au niveau du choix des éléments mis en évidence. Il serait dès lors souhaitable que le Ministère public et/ou les juges d'instruction considèrent de leur devoir d'expliquer à leurs subordonnés concernés les tenants et aboutissants des principales décisions judiciaires susceptibles d'être mal interprétées; ne serait-ce que pour leur éviter de renouveler ultérieurement d'éventuelles erreurs commises en cours d'instruction! Des efforts sont déjà faits en ce sens, mais ils mériteraient d'être intensifiés (voir recommandation sous ch. 5.2.2.6).

Réciproquement, la magistrature judiciaire devrait s'intéresser davantage aux progrès de la police scientifique qui ont été assez impressionnants ces dix dernières années. Cela serait peut-être de nature à renforcer le respect mutuel que se doivent la justice et la police.

Relevons encore que la décision de Jean-François Egli aboutissant au classement de la dénonciation pénale du Tribunal cantonal pour éventuelle violation du secret de fonction en faveur de la cheffe du DJSS (cf. ci-devant, ch. 1.4.4.2 et 3.3.2.4) a suscité satisfaction et soulagement au sein de la police cantonale. Pendant de longs mois, cette procédure judiciaire, s'ajoutant aux investigations de la CEP, a plongé l'état-major de la police dans l'incertitude et a même affecté l'état de santé du commandant.

#### **3.3.4.2. *Le commandant de la police cantonale***

Ancien directeur d'école et ancien commandant du régiment neuchâtelois, Laurent Krügel a pris sa nouvelle fonction en 1996, en pleine tourmente liée aux affaires Flühmann et Amodio-Jacot, et il s'est appliqué depuis lors à améliorer le fonctionnement de la police.

Sincère, humain et à l'écoute de ses hommes qui l'apprécient, le commandant de la police cantonale a certainement beaucoup contribué au nouvel esprit qui anime la police. Fortement marqué par la première CEP, Laurent Krügel ressent assez mal les retombées de "l'affaire Decnaeck" et, comme on l'a vu plus haut (ch. 3.3.4.1), a été affecté par les soupçons de violation du secret de fonction contenus dans la dénonciation du Tribunal cantonal. Il a défendu avec conviction ses collaborateurs de la CRECO quelque peu déstabilisés, avec la crainte sous-jacente que le dispositif policier patiemment mis en place ne subisse le contre-coup des dissensions.

#### **3.3.4.3. *Le chef de la police de sûreté***

Presque unanimement apprécié, intelligent, compétent, très professionnel, c'est un meneur d'hommes. Sûr de lui, Olivier Guéniat n'hésitera pas à "occuper le terrain", si celui-ci est laissé libre, quitte à devenir un peu trop envahissant, aux yeux de certains magistrats.

Sa note (interne) concernant la démission de l'analyste financier et les divers dysfonctionnements qui ont été à son origine, a été un des déclencheurs de "l'affaire Decnaeck". Ce document (ci-devant, ch. 2.3.2.3) analysait "à chaud" l'ensemble de la problématique mise en évidence par cette démission; il comprenait également une part d'autocritique pour la police elle-même, son cadre de travail, son organisation et les faiblesses de la CRECO; sur la base de ses entretiens avec le démissionnaire et d'autres collaborateurs, Olivier Guéniat y mettait aussi en cause les méthodes de travail et les compétences du juge d'instruction économique. Cette note a suscité l'indignation du Tribunal cantonal et la plus profonde amertume du juge d'instruction économique.

L'autre incident marquant dans les relations Guéniat – Decnaeck a été l'audition du premier par le second, en tant que témoin, dans une procédure qui touchait d'assez près l'affaire Flühmann. A cette occasion, le juge d'instruction économique a posé à Olivier Guéniat, devant prévenus et avocats, des questions liées aux relations internes de la police et notamment au sujet de la manière dont la "rumeur" de "redimensionnement de certaines affaires" était remontée jusqu'à la cheffe du département. Cette méthode d'investigation a contribué à dégrader profondément les relations entre les deux hommes.

Après lecture du procès-verbal d'audition, la CEP tient aussi à manifester son étonnement pour un tel procédé.

Relevons encore qu'Olivier Guéniat avait des ambitions pour la brigade financière et économique; il souhaitait notamment qu'elle soit "proactive" et développe un dynamisme affirmé dans le monde de la "grande criminalité" (mafia russe, cabarets, etc.). Sa déception fut grande de la voir longtemps confinée à des affaires de faillites et de cotisations sociales non payées et ce fut là aussi une des causes de la démission de l'analyste (cf. aussi ci-après, ch. 3.4.3.3).

Brillant et extraverti, Olivier Guéniat froisse parfois la magistrature par sa forte médiatisation qui contraste avec la prudence naturelle des juges en la matière. L'opposition de styles n'a certainement pas contribué à décrier les relations entre Tribunal cantonal et état-major de la police; le procureur et certains juges d'instruction ont d'ailleurs aussi été critiqués, voire blâmés, par le Tribunal cantonal pour avoir trop parlé dans certaines affaires.

#### **3.3.4.4. La CRECO**

Créée en 1999, la CRECO a connu des débuts difficiles dus à divers facteurs: non-spécialisation de ses anciens inspecteurs, formation en emploi des deux nouveaux, grave maladie du chef de brigade, inexpérience du juge d'instruction économique, démission et non-remplacement de l'analyste financier.

Au fil des ans, la situation s'est cependant quelque peu améliorée sur le plan de la qualification professionnelle des membres de la CRECO, sans toutefois qu'on puisse observer une véritable stabilité. Si l'analyste financier et une inspectrice qualifiée (comptable) ont quitté la brigade en 2000 et en 2002, celle-ci a été renforcée, au début 2003, par l'entrée en fonction d'une nouvelle analyste ainsi que de trois nouveaux inspecteurs de niveau universitaire ou HEG, qui avaient préalablement complété leur formation de base par une école de police. Toutefois, avec le prochain départ d'un inspecteur expérimenté appelé à exercer la fonction de chef-adjoint de la police de sûreté jurassienne, la CRECO enregistre une nouvelle perte d'un collaborateur bien formé, au surplus l'un des deux seuls que le juge d'instruction économique avait accepté de recevoir à la suite de l'incident du mois de septembre 2002 (voir ci-devant, ch. 2.3.4.5, lettre d).

La CEP estime pourtant que la CRECO constitue désormais un instrument valable au service du juge d'instruction économique et de ses collègues également chargés de dossiers économiques. Il importe aujourd'hui de ne pas dilapider ce "capital-formation" en provoquant de nouveaux départs par une mauvaise ambiance de travail ou par une sous-utilisation des compétences acquises.

#### **3.3.5. L'office des faillites**

Le fonctionnement de l'office des faillites a été assez directement mis en cause par le juge d'instruction économique, ainsi que par d'autres juges et par des membres de la CRECO. Il a notamment été reproché à cet office d'avoir beaucoup de retard dans le traitement des dossiers, de ne pas dénoncer systématiquement le défaut de comptabilité, de ne pas détecter avec suffisamment de "flair" les nombreux autres délits liés à des faillites, de négliger certains séquestres, voire même de laisser les faillis partir avec meubles, voitures et autres biens.

Ledit office fait partie du service des poursuites et faillites et du registre du commerce. Précédemment organisé au niveau des districts, il a été regroupé à Cernier en janvier 2001 de manière à permettre une spécialisation et une professionnalisation accrues dans l'approche de problèmes souvent fort complexes.

Après audition du nouveau chef du service des poursuites et faillites et du registre du commerce entré en fonction en mars 2002, la CEP a acquis la conviction qu'une grande partie des griefs évoqués ci-devant correspondait à la réalité avant 2002. Le principal mandat du précité était d'ailleurs de "remettre de l'ordre dans la maison".

Depuis lors, de nouveaux collaborateurs ont été engagés (dont un juriste et un spécialiste HEG en criminalité économique), un effort important a été fait au niveau de la formation continue (cours dispensés par les cadres des offices, formation pratique à Fribourg, certificats de management) et il a été possible de réduire de 194 à 70 le nombre des dossiers antérieurs à 2001 non encore liquidés. La cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité a accordé un délai jusqu'à fin 2003 pour régler toutes les anciennes faillites.

Pour ce qui est de l'exploitation optimale des dossiers à des fins de poursuites pénales (par exemple dénonciation en cas d'absence de comptabilité), il y a lieu de rappeler que les juges qui se prononcent sur les dossiers de faillites sont eux aussi appelés à dénoncer d'éventuels délits.

Considérant que la situation des offices de faillites a longtemps été très insatisfaisante et que décembre 2003 marquera la fin d'une importante étape de réorganisation, la CEP trouverait judicieux de réunir en 2004 tous les partenaires concernés (Ministère public, juges d'instruction, juges de district, autorités inférieure et supérieure de surveillance, police judiciaire, responsables de l'office), afin de dresser le bilan des mesures prises et d'examiner si d'autres améliorations sont encore nécessaires (voir recommandation sous ch. 5.2.2.5). Il incombe évidemment à la

sous-commission de gestion et finances du Département de la justice, de la santé et de la sécurité d'assurer le suivi régulier de ce dossier et elle a d'ailleurs récemment pris connaissance des mesures mises en place.

### **3.4. Le pouvoir judiciaire**

#### **3.4.1. Généralités**

Dans son ensemble, la justice neuchâteloise se montre efficace et compétente. Des retards d'une certaine importance apparaissent toutefois sectoriellement, tout particulièrement au niveau de l'instruction.

Si on compare notre justice à celle d'autres cantons, elle apparaît relativement peu coûteuse. Cela découle d'une certaine limitation du nombre des magistrats, mais aussi de diverses caractéristiques de la procédure neuchâteloise (pas d'appel, divers types de jugements en procédure non-écrite, etc.).

Elu par le Grand Conseil, dépendant du Conseil d'Etat pour son budget de fonctionnement, son personnel administratif et ses locaux, le troisième pouvoir ne se sent pas l'égal des deux autres. Il ne s'estime pas pleinement reconnu dans son rôle et certaines vexations rendent ce sentiment compréhensible (par exemple: ordre protocolaire de la République qui renvoyait le Tribunal cantonal au 7<sup>e</sup> rang!). La CEP portera toute son attention à cette situation peu satisfaisante (cf. ci-après, ch. 4.6, recommandation sous ch. 5.2.1.2 et proposition sous ch. 5.3.2). A défaut d'une égalité parfaite entre les trois pouvoirs, il conviendra d'instituer au moins un véritable "dialogue de pouvoirs".

#### **3.4.2. Le Tribunal cantonal**

##### **3.4.2.1. Généralités**

Composé de juges compétents et généralement appréciés à titre individuel, le Tribunal cantonal ne jouit pas toujours d'une très grande sympathie en tant que corps constitué. Il apparaît souvent comme un "bloc", même aux yeux d'autres magistrats judiciaires, mais une analyse plus fine permet de percevoir des différences d'approche des problèmes en fonction de la composition de la commission administrative et notamment de la personnalité de ses présidents successifs.

Les relations du Tribunal cantonal sont traditionnellement tendues avec le Conseil d'Etat et avec la police; certains juges de districts le perçoivent comme hautain et plus porté au blâme qu'à l'accompagnement et le Ministère public et les juges d'instruction craignent parfois son approche restrictive de l'information des médias. Ce dernier problème constitue aussi une source permanente de conflits avec la police qui se veut "moderne et dynamique" dans ses contacts extérieurs (cf. ci-après, ch. 4.10).

##### **3.4.2.2. La séparation des pouvoirs (cf. aussi ch. 4.2 ci-après)**

L'une des principales causes des dissensions qui ont opposé le Conseil d'Etat et le Tribunal cantonal, cause qui transparaît de manière au moins sous-jacente derrière la plupart des événements et incidents qui se sont accumulés pour aboutir aux deux dénonciations pénales et à l'institution de la commission d'enquête parlementaire, réside dans les conceptions différentes qu'ont ces deux autorités du principe de la séparation des pouvoirs.

Alors que le Conseil d'Etat en a une conception relativement large, fondée sur l'idée de dialogue et d'échange de vues entre partenaires, le Tribunal cantonal paraît défendre une conception plus stricte, "cloisonnée", de la séparation des pouvoirs. Une des personnes auditionnées par la commission a même exprimé le sentiment "*que l'on a cultivé une espèce d'extrémisme dans ce canton par rapport à ce principe*".

Sans aller aussi loin, force est de constater que le Tribunal cantonal part effectivement de l'idée d'une séparation stricte et relativement "impermeable" des pouvoirs. Peut-être par réflexe défensif, dans un microcosme neuchâtelois qui délaisse quelque peu la magistrature judiciaire, le Tribunal cantonal a en effet toujours revendiqué de ses partenaires un respect sourcilieux de ses prérogatives. Certains voient même là une des clefs de sa force intégrative, les nouveaux

membres du Tribunal cantonal oubliant très vite, le cas échéant, leurs préoccupations d'anciens juges de district pour entrer dans le moule commun des hôtes de la rue du Pommier 1.

Cette vision restrictive apparaît clairement, par exemple, dans les prises de position du Tribunal cantonal – et, plus généralement, de la commission de la magistrature – à propos du projet de loi élaboré par la commission législative en ce qui concerne la haute surveillance du Grand Conseil. En se fondant sur le rapport de la commission chargée de la révision de la Constitution, aux termes duquel l'expression consacrée de *"séparation des pouvoirs"*, *"qui donne l'idée d'un cloisonnement, ne convient vraiment qu'au pouvoir judiciaire"*<sup>79</sup>, la commission de la magistrature en déduit que cela *"montre bien qu'une interprétation stricte a été voulue"*<sup>80</sup>. Cette vision d'une séparation stricte et étanche des pouvoirs apparaît également dans la conception – qui est à la base de la dénonciation pénale du Tribunal cantonal – selon laquelle en principe aucune information dans le domaine de la police judiciaire ne devrait "remonter", par l'intermédiaire de la hiérarchie policière, vers la tête du DJSS et vers le Conseil d'Etat.

Comme on l'a déjà vu (ci-devant, ch. 1.4.4.2), le procureur général suppléant extraordinaire, Jean-François Egli, ne partage pas une conception aussi étroite de la séparation des pouvoirs. Dans son ordonnance de classement de la dénonciation pénale du Tribunal cantonal, il a en effet admis, d'une part, que la cheffe du DJSS avait nécessairement besoin de certaines informations provenant des activités de la police judiciaire pour accomplir les tâches que la loi lui confie. Il a en outre considéré, d'autre part, qu'en l'absence *"de normes écrites détaillées précisant l'étendue du secret de fonction imposé par l'article 95 CPPN"* s'agissant des relations entre la police cantonale, agissant comme police judiciaire, et la cheffe du département, lacune qu'il y avait lieu de combler, les solutions qui avaient été adoptées – et les informations qui avaient été effectivement transmises – en la matière dans la pratique n'étaient pas constitutives d'une violation du secret de fonction, et notamment n'avaient pas lésé les *"intérêts supérieurs que le secret imposé à la police judiciaire doit protéger, que ce soient des intérêts publics ou privés"*.

La commission d'enquête, elle non plus, ne partage pas la vision quelque peu dogmatique, empreinte de l'idée de "cloisonnement", que semble avoir le Tribunal cantonal. Elle est d'avis que ni le principe de la séparation des pouvoirs, ni celui de l'indépendance de la justice – qui en est à la fois le corollaire et le complément du point de vue du pouvoir judiciaire – n'excluent le dialogue entre les autorités et des échanges de vues, réguliers ou ponctuels, entre les divers partenaires institutionnels intéressés au bon fonctionnement de la justice. L'information réciproque doit contribuer à améliorer le fonctionnement et le travail de ces différents partenaires (que ce soit au niveau du Ministère public, de la police et des juges d'instruction, ou à celui du Conseil d'Etat et du Tribunal cantonal). La commission reviendra plus en détail sur cette question dans le cadre de son analyse et de ses propositions institutionnelles (voir le chiffre 4.3 ci-après).

### **3.4.2.3. Autorité de surveillance**

Le Tribunal cantonal constitue l'autorité de surveillance des instances judiciaires inférieures, mais aussi des juges d'instruction et du Ministère public.

Dans le cadre de "l'affaire Decnaeck", le Tribunal cantonal, en tant qu'autorité de surveillance, a été contacté ou alerté par divers partenaires préoccupés aussi bien par les difficultés relationnelles que par l'approche professionnelle du juge d'instruction économique.

S'agissant tout d'abord des griefs émis par la police cantonale et relayés par la cheffe du DJSS, il a exigé de la cheffe du DJSS qu'elle lui remette la note d'Olivier Guéniat (du 19 novembre 2000), qui présentait notamment d'assez vives critiques à l'égard des méthodes de travail du juge d'instruction économique. Il s'est ensuite empressé de remettre à ce magistrat ce document que lui-même avait reçu, à titre confidentiel, en qualité d'autorité de surveillance. En fait, sous prétexte que la note émanait d'un policier et que les griefs n'étaient pas suffisamment précis, le Tribunal cantonal n'a pas véritablement donné suite à la requête de la cheffe du DJSS.

La CEP estime que le Tribunal cantonal n'aurait dû remettre ladite note au juge d'instruction économique que s'il ouvrait une enquête administrative afin d'élucider les faits, ne serait-ce que

---

<sup>79</sup> Rapport de la commission Constitution, du 22 novembre 1999, BGC, Vol. 165, p. 2975 et ss, ad art. 46 du projet.

<sup>80</sup> Prise de position de la commission de la magistrature au sujet du projet de loi sur la haute surveillance sur la gestion du Tribunal cantonal par le Grand Conseil, à l'attention de la commission législative, du 28 mai 2003, p. 2.

pour faire taire, cas échéant, les critiques dont le juge d'instruction économique était l'objet ou lever les doutes qui pesaient sur ce dernier. La simple transmission de la note d'Olivier Guéniat à Yann Decnaeck, pour information, ne constituait pas un acte loyal à l'égard du Conseil d'Etat et elle risquait au surplus – fait avéré – d'envenimer encore davantage les relations entre le juge d'instruction économique et le chef de la sûreté.

Par la suite, au moment où la question du juge Decnaeck a de nouveau été soulevée, le Tribunal cantonal a répété, à la sous-commission "élections judiciaires", qu'il n'y avait à ses yeux aucun grief à adresser à ce magistrat sous l'angle professionnel, pas plus en tout cas à lui qu'à un autre. Enfin, lorsque, au début décembre 2002, de nouvelles appréciations relativement sévères lui ont été communiquées directement par une magistrate au sujet des dossiers d'instruction en matière économique, le Tribunal cantonal a indiqué à cette magistrate qu'il allait se pencher sur le problème. Il a alors organisé une inspection pour le mardi 10 décembre 2002.

Interrogé par la CEP – laquelle avait entretemps elle aussi été nantie des appréciations en question – par courrier du 10 mars 2003 sur les résultats de ladite inspection, le Tribunal cantonal a tout d'abord souligné qu'il s'agissait plus d'une "visite" que d'une "inspection" et qu'elle avait eu pour but d'examiner la demande de renouvellement du mandat de la juge d'instruction suppléante extraordinaire pendant la formation HEG de Sylvie Favre et de Yann Decnaeck. Il ajoutait: *"L'impression générale que les deux juges délégués ont retirée de leur visite du 10 décembre est celle d'une coordination difficile entre le travail des juges d'instruction économiques d'un côté et celui de la brigade financière de l'autre"*. Sans allusion aux constatations qui lui avaient été communiquées et qui avaient partiellement motivé l'inspection, l'autorité de surveillance attribuait les difficultés à la surcharge découlant des cours très astreignants de la HEG et concluait: *"Pour sa part, le Tribunal cantonal n'est pas satisfait de cette situation. Il compte que les procédures en cours – enquêtes pénales et parlementaire – permettront d'identifier au mieux les causes du malaise, condition indispensable pour commencer à y remédier"*<sup>81</sup>.

La CEP s'étant quelque peu étonnée de la teneur de cette réponse, le Tribunal cantonal l'a renvoyée au "feu vert" donné à la réélection du juge d'instruction économique par la sous-commission judiciaire, elle-même informée à l'époque par le Tribunal cantonal! Et le Tribunal cantonal ajoutait: *"A l'heure actuelle et malgré le fait qu'il ait réitéré sa demande, le Tribunal cantonal ne sait toujours pas comment l'incompétence prétendue de Monsieur Decnaeck se traduirait dans les faits. Pour le Tribunal cantonal, déclarer même publiquement que tel(le) juge serait incompétent(e) ne suffit pas pour qu'il ouvre une enquête [...]. En conclusion, sur ce premier point, nous n'avons aucune intention de taire ce que nous saurions pour "couvrir" Monsieur Decnaeck, mais n'avons simplement pas d'autres éléments à vous communiquer. Nous vous laissons donc le soin d'éclaircir cet aspect de votre mandat par toute autre manière que vous jugerez utile"*.

Le Tribunal cantonal a par ailleurs précisé, dans sa prise de position du 22 août 2003 sur le projet de rapport de la CEP, que s'il n'était pas intervenu en décembre 2002, c'était aussi parce que, *"à ce moment-là, l'enquête pénale était en cours et [la CEP] travaillait sur le sujet. Il aurait été déplacé – et procéduralement critiquable – d'interférer, si bien que nous avons estimé préférable de ne pas ouvrir une sorte de 3<sup>ème</sup> enquête"*. Il ajoutait en outre que les motifs de préoccupation au sujet des dossiers d'instruction en matière économique sont en réalité venus à sa connaissance bien plus tard, avec les documents qui avaient entre-temps été remis à la CEP par d'autres instances.

Si elle peut parfaitement comprendre le souci du Tribunal cantonal de ne pas interférer dans les procédures alors en cours, la CEP regrette néanmoins que le Tribunal cantonal ne s'en soit pas plus franchement ouvert à elle et, surtout, qu'il ne lui ait pas fait part des éventuels doutes qu'auraient pu ou dû lui inspirer les critiques qui lui avaient été communiquées en décembre 2002, mais qu'il ait ainsi, au contraire, donné ou confirmé l'impression de ne pas vouloir entrer en matière sur les diverses critiques dont il avait été nanti. Comme indiqué précédemment, une autorité de surveillance doit, de l'avis de la CEP, se saisir de ce genre de critiques, ne serait-ce que pour, cas échéant, les infirmer et les faire cesser.

En revanche, le Tribunal cantonal a assumé son rôle après l'incident survenu entre le juge d'instruction économique et un inspecteur de la CRECO en septembre 2002. A la suite d'une requête pour le moins énergique de la cheffe du DJSS, doublée d'une demande de la police, François Delachaux, président du Tribunal cantonal, a réuni le commandant de la police et le juge d'instruction économique pour chercher ensemble un *"modus vivendi"* permettant la poursuite

---

<sup>81</sup> Lettre du Tribunal cantonal à la CEP, du 17 mars 2003.



d'une collaboration à peu près normale. Un certain nombre de principes ont été fixés et acceptés lors d'une séance tenue le 14 novembre 2002, principes qui, même s'ils étaient, comme on l'a vu, d'une banalité assez déconcertante (ci-devant, ch. 2.3.4.5, lettre d), étaient sans doute – malheureusement – nécessaires à ce moment-là.

Notre commission estime donc que le Tribunal cantonal n'a pas pleinement assumé les tâches lui incombant en tant qu'autorité de surveillance, même si elle reconnaît que le temps et les moyens d'investigation à sa disposition à cet effet sont limités. La CEP craint cependant que le système actuel de surveillance de l'ordre judiciaire, fondé sur les inspections – ou "visites" – annuelles d'une délégation du Tribunal cantonal, ne soit pas suffisant pour permettre de faire apparaître les éventuels lacunes ou importants retards dans l'administration de la justice, que ce soit du reste dans le domaine de l'instruction en matière économique ou ailleurs.

La commission examinera de plus près, au chapitre 4, les voies et moyens qui devraient permettre d'améliorer la situation.

#### **3.4.2.4. *Dénonciation pénale et autres griefs (cf. aussi ch. 3.3.2.4)***

La CEP a déjà exprimé ses doutes concernant l'opportunité politique, sinon juridique, du dépôt par le Conseil d'Etat d'une dénonciation pénale contre le juge Decnaeck (ci-devant, ch. 3.3.1.3). La réaction du Tribunal cantonal consistant à déposer de son côté une dénonciation pénale contre inconnu(s), mais visant en fait la conseillère d'Etat Monika Dusong et l'état-major de la police, apparaît tout aussi discutable sur le plan politique et institutionnel. On préfère "sortir les canons" plutôt que de négocier! La démarche aura néanmoins permis de clarifier la question du secret de fonction entre la police et la cheffe du DJSS. Selon l'ordonnance de classement établie par Jean-François Egli, l'approche du secret de fonction du Tribunal cantonal (ultérieurement partagée par Alain Bauer) apparaît trop rigide et ne permet pas une surveillance adéquate du pouvoir politique sur la police cantonale. La CEP partage cette analyse. Il n'est ni dans l'intérêt des autorités politiques, ni dans celui de la magistrature judiciaire que la police fonctionne de manière totalement cloisonnée et sans contrôle démocratique.

Quant aux griefs du Tribunal cantonal à l'encontre de la cheffe du DJSS évoqués dans la lettre du Tribunal cantonal au Grand Conseil datée du 30 août 2002, la CEP a déjà eu l'occasion de les analyser (ci-devant, ch. 3.3.2.4). Le moins qu'on puisse dire, c'est que ces accusations ont perdu beaucoup de leur consistance à la lumière d'une analyse plus "libérale" de la séparation des pouvoirs et du secret de fonction que celle prônée depuis longtemps par le Tribunal cantonal. La CEP se permet d'établir un parallèle entre ce "dégonflement"-là et celui de la "rumeur" (ci-devant, ch. 3.3.2.3).

Cela dit, l'analyse du juge Egli a montré que le problème du secret de fonction des policiers à l'égard de la cheffe du DJSS mériterait une clarification au niveau de la législation et la CEP fera une proposition en ce sens (voir proposition sous ch. 5.3.3) en retenant l'interprétation "libérale" sur laquelle repose l'ordonnance de classement.

#### **3.4.2.5. *Travail de nature législative et réponses aux interventions parlementaires***

Bien qu'il soit de la compétence du pouvoir politique de proposer des réformes des structures judiciaires, les juges se montrent en général assez réservés à l'égard des initiatives en provenance du Château (exécutif ou législatif).

C'est ainsi que l'idée d'un éventuel regroupement, doublé d'une certaine spécialisation, des tribunaux de district est fort mal perçue. La motion Haefliger, visant à la création d'un "tribunal cantonal des mineurs indépendant", a aussi suscité passablement d'aigreur au sein de la magistrature judiciaire et de vifs reproches ont été adressés à la cheffe du DJSS pour l'avoir acceptée, sans consultation préalable du Tribunal cantonal. Or, c'est méconnaître là le fait qu'une motion, en droit neuchâtelois, n'est qu'une demande d'étude. C'est aussi ignorer les modifications en cours au niveau fédéral concernant la condition pénale des mineurs. Monika Dusong s'était de plus aussi engagée à englober la magistrature dans le processus de réflexion au sujet de ladite motion.

Quant à l'interpellation du groupe radical développée par M. Philippe Haerberli (01.139) concernant un tuteur agressé, le Tribunal cantonal a vivement reproché à la cheffe du DJSS d'y avoir répondu sans attendre le résultat d'un entretien entre le chef du service de la justice et le

président du Tribunal cantonal. Il convient toutefois de relever que l'interpellation avait été déposée le 2 octobre 2001 et que la conseillère d'Etat avait été appelée à répondre le lendemain; le calendrier du Grand Conseil est parfois fort contraignant. Un renvoi de la réponse à une autre session aurait été réglementairement possible, mais politiquement peu opportun, au vu de l'écho rencontré par l'intervention du groupe radical quelques jours après la tuerie de Zoug. Monika Dusong aurait toutefois été bien inspirée de proposer quelques compléments écrits, dès réception des réponses du Tribunal cantonal et de la clinique concernée.

Le Tribunal cantonal a également regretté les propos tenus devant le Grand Conseil par la cheffe du DJSS, les 17 novembre 1997 et 19 mai 1998, au sujet de la présidence de l'autorité de surveillance en matière de protection de la personnalité. La non-désignation par le Tribunal cantonal d'un candidat à la succession d'un juge démissionnaire à une fonction en principe pas trop astreignante avait suscité l'ironie de Monika Dusong et l'indignation d'un député qui proposait même de ne pas réélire les juges... Le Tribunal cantonal reprochait à la conseillère d'Etat de ne pas avoir mentionné qu'il attendait d'elle des assurances au sujet des moyens de fonctionnement de l'autorité LCPP (voir aussi ci-devant, ch. 2.2.2, lettre c). La CEP constate que Monika Dusong a aussi mentionné dans ses réponses au parlement que se posaient des problèmes de principe (nécessité de la loi, moyens supplémentaires d'investigation); elle remarque également que les assurances requises par le Tribunal cantonal lui ont été données quelques jours plus tard lors d'une des traditionnelles réunions entre Monika Dusong et trois juges cantonaux (en particulier augmentation du budget de 30.000 francs). La CEP admet qu'au vu du contexte (réponse du DJSS au Tribunal cantonal encore en suspens), l'ironie de la conseillère d'Etat n'était guère de mise devant le Grand Conseil. Elle tient néanmoins à relever, une fois de plus, qu'un problème qui aurait probablement trouvé une solution rapide lors d'une des deux précédentes rencontres bipartites n'y a simplement pas été évoqué<sup>82</sup>. Le retard apporté à la requête et le principe "pas de réponse – pas de candidat" ont ainsi abouti à une situation de blocage durable critiquée à juste titre par des députés.

De manière générale, la CEP apprécie la collaboration de la magistrature au travail législatif. Elle regrette toutefois que la discussion d'éventuelles réformes structurelles se heurte d'emblée à tant de réserves de la part du Tribunal cantonal.

Il va de soi qu'un véritable climat de confiance ne pourra être rétabli que par une écoute mutuelle et un profond respect des opinions des uns et des autres; les autorités politiques (DJSS, mais aussi Conseil d'Etat et Grand Conseil) ne doivent pas non plus donner l'impression à leurs partenaires, comme le laisse entendre le Tribunal cantonal, que leurs avis, mûrement réfléchis, ne seront de toute façon pas pris en compte.

En ce qui le concerne plus particulièrement, le Grand Conseil serait aussi bien inspiré à l'avenir d'analyser plus systématiquement l'incidence que peuvent avoir ses décisions législatives sur le fonctionnement et la charge de travail de la magistrature judiciaire et de mieux tenir compte de l'avis des autorités judiciaires dans les procédures de consultation..

### **3.4.3. Le Ministère public**

#### **3.4.3.1. Généralités**

Dans les conflits qui occupent la CEP, le Ministère public détient une position-clef, à la fois à titre de partenaire directement concerné et d'observateur privilégié. Il travaille quotidiennement et en bonne harmonie avec la police et les juges d'instruction et entretient de bonnes relations avec la cheffe du DJSS et le Tribunal cantonal.

La CEP a apprécié la volonté de médiation du procureur général Pierre Cornu dans le conflit Decnaeck – Guéniat; ce n'est pas de sa faute si ses démarches n'ont pas abouti à une rencontre et à une conciliation.

D'une manière générale, le Ministère public est satisfait du travail de la police. Il témoigne en revanche de son inquiétude en ce qui concerne l'instruction des dossiers de criminalité économique.

---

<sup>82</sup> Voir les procès-verbaux des séances des 4 juillet et 30 octobre 1997.

### **3.4.3.2. *Appréciation du travail des juges d'instruction par le Ministère public***

Tous les dossiers d'instruction partent du Ministère public et y reviennent. Le Ministère public serait donc à même d'apprécier régulièrement le travail des juges d'instruction et de demander des compléments d'enquête. La loi lui en donne en effet la compétence. La CEP est toutefois bien obligée d'admettre qu'il n'en a pas le temps (Neuchâtel: deux procureurs; Fribourg: cinq), les tâches du Ministère public étant en augmentation constante. Il n'est donc pas rare que les dossiers, bien ou mal ficelés, passent presque directement aux instances judiciaires qui manifestent occasionnellement leur mécontentement lors des audiences. Cette situation peu satisfaisante mériterait une réflexion en ce qui concerne le cahier des charges du Ministère public (cf. chapitre 5, recommandation sous ch. 5.2.2.4).

Eu égard à ce rôle d'observateur privilégié du Ministère public, la CEP a estimé qu'il pourrait lui fournir des indications utiles en vue d'apprécier le travail du juge d'instruction économique. En effet, après avoir pris connaissance d'une certaine inquiétude du procureur général Pierre Cornu au sujet de l'instruction en matière économique (lors de son audition du 28 novembre 2002 ainsi que dans le rapport d'activité 2002 du Tribunal cantonal, chapitre ministère public), et après avoir hésité à requérir une expertise externe, la CEP a finalement préféré procéder par le biais d'une demande ciblée et insistante auprès du Ministère public<sup>83</sup>.

Celui-ci a répondu à la CEP par courrier du 9 mai 2003. Nous reviendrons sur ce courrier plus bas (voir ci-après, ch. 3.4.4.3).

### **3.4.3.3. *Priorités dans la lutte contre la criminalité***

Dans le cadre du conflit entre le juge d'instruction économique et la police, la priorité de fait donnée à des enquêtes relatives aux faillites et à des cotisations aux assurances sociales non payées a contribué à décevoir des policiers plus intéressés par la "grande criminalité économique", dont l'importance dans notre canton fait l'objet d'appréciations différentes.

Il convient de souligner que le Ministère public est habilité à établir de telles priorités, par le biais de directives. Il le fait en général en consultant les partenaires intéressés (Conseil d'Etat, juges d'instruction, état-major de la police cantonale); il a par exemple évoqué avec le Conseil d'Etat des questions telles que le tarif de certaines amendes ou le contrôle radar sans interception; il a défini des principes d'actions applicables dans le cadre des enquêtes (par exemple: priorité à la lutte contre le trafic de drogue plutôt que contre les simples consommateurs). Dans ce contexte, il avait aussi essayé de concilier les divers points de vue relatifs à l'application d'une jurisprudence du Tribunal fédéral sur la LAVS qui aboutissait à une certaine paralysie de la CRECO dans ses autres domaines d'activité.

Là aussi, le Ministère public peut donc jouer un rôle modérateur et la CEP a pu constater que le procureur général l'assumait dans la mesure de ses moyens.

Parmi les affaires qui ont "traîné" pendant des années et qui languissent encore dans des tiroirs, parmi celles qui ont aussi détérioré fortement les relations entre la magistrature judiciaire d'une part, le Conseil d'Etat et la police d'autre part, la CEP a rencontré tout au long de ses travaux le dossier des établissements publics et plus particulièrement des cabarets. Elle estime dès lors que, soucieux du rétablissement de relations normales entre ses différents partenaires, le Ministère public devrait accorder une priorité au bouclage des vieilles instructions en cours dans ce domaine. Il s'agirait également de mettre les différents partenaires autour d'une table et de fixer de manière claire et après discussion une ligne de conduite des autorités politiques et judiciaires sur ces dossiers (cf. aussi ch. 3.4.5). La CEP est d'ailleurs frappée par l'absence d'information réciproque entre les divers partenaires cantonaux qui détiennent des renseignements sectoriellement intéressants sur les établissements publics (office des faillites, service des contributions, inspection du travail, service du commerce et des patentes, police cantonale); la protection des données est-elle vraiment un obstacle infranchissable ou manque-t-on simplement d'une coordination efficace pour lutter contre les dysfonctionnements dans ce secteur?

---

<sup>83</sup> Lettre de la CEP au procureur général, du 22 avril 2003.

### **3.4.4. Le juge d'instruction économique**

#### **3.4.4.1 Généralités**

Le juge d'instruction économique se trouve, qu'il l'ait voulu ou non, au cœur des problèmes que la CEP a été appelée à examiner. En effet, il a suscité, depuis 1999, diverses critiques portant aussi bien sur les aspects relationnels que sur les aspects professionnels de son activité. Nous nous pencherons ci-après d'abord sur les aspects relationnels, puis sur les aspects professionnels. Avant de conclure, nous évoquerons également la question de la violation du secret de fonction qui a fait l'objet de l'ordonnance du juge Egli.

Dans l'approche de cette personnalité contestée, il conviendra de se rappeler que Yann Decnaeck a commencé son activité de juge d'instruction économique en 1999, dans un contexte peu favorable. La CRECO n'en était qu'à ses débuts, difficiles, et lui-même avait été élu par le Grand Conseil sans être au bénéfice d'une formation économique-financière et l'acquisition de celle-ci en cours d'emploi n'a pas manqué de poser de sérieux problèmes. Par la suite, les difficultés relationnelles et l'écho qu'elles ont reçu, la dénonciation pénale du Conseil d'Etat puis la création de la CEP n'ont évidemment pas contribué à la sérénité du travail du juge d'instruction économique.

#### **3.4.4.2. Aspects relationnels**

Les témoignages de nombreuses personnes auditionnées ou consultées par la CEP sont concordants: Yann Decnaeck est intelligent, mais il est perçu comme hautain et arrogant par une grande partie de ses collaborateurs et de ses partenaires.

Aux yeux de la CEP, les défauts souvent constatés par les personnes auditionnées (l'esprit caustique du juge d'instruction économique, ses remarques désobligeantes, son caractère "soupe au lait", son manque d'estime et de respect pour le "policier de base", son ton cassant) ne sont évidemment pas de nature à faciliter les relations de travail. En fait, toutefois, les incidents ont été plutôt rares (trois en 1999, un en 2002, avec des "victimes" différentes, à quoi s'ajoute le conflit avec Olivier Guéniat), mais ils ont apparemment laissé un souvenir durable au sein de la CRECO, voire même "traumatisant" pour une inspectrice directement concernée et, peut-être, particulièrement sensible.

Les propos tenus par le juge d'instruction économique, tels qu'ils ont été rapportés à la CEP, sont plutôt anodins dans leur formulation; il n'est pas surréaliste, dans le monde du travail, qu'un chef dise à un subordonné que son dossier est mal ficelé ou que sa démarche est inutile, ou encore qu'il entre dans un bureau en demandant "*Il y a un chef ici?*". C'est probablement le ton cassant du juge, son peu d'écoute pour ses collaborateurs, voire ses sautes d'humeur inattendues qui créent l'incident. L'humour qualifié de "particulier" du juge d'instruction économique suscite aussi parfois l'irritation, mais, si les propos sont peut-être déplacés, ils ne sont pas injurieux.

Par périodes, notamment en 2001, le juge d'instruction économique semble avoir fait des efforts pour maîtriser son tempérament impulsif, puis éclate en 2002 un nouvel incident né d'un malentendu, en soi insignifiant, et qui perturbe à nouveau le climat de travail. Le fait qu'il ait été répercuté à tous les niveaux de la hiérarchie policière pour finir au Tribunal cantonal, autorité de surveillance, ne facilite évidemment pas le règlement d'un tel incident.

Ces difficultés relationnelles sont peut-être liées à une certaine fragilité du juge d'instruction économique, voire à sa solitude et son isolement dans une fonction nouvelle. Il n'en demeure pas moins qu'il était le seul juge d'instruction à disposer de sa propre équipe d'enquêteurs et qu'il n'a pas su ou voulu former avec elle une équipe soudée et performante, même si cette tâche n'apparaissait pas des plus faciles dans une brigade aux effectifs plutôt fluctuants. L'absence de plaisir au travail qui caractérise souvent les relations trop hiérarchisées recèle en soi le risque d'un démantèlement progressif de la CRECO par le départ de collaborateurs qualifiés et l'on a vu en cette affaire qu'une telle unité spécialisée ne se créait pas d'un jour à l'autre.

La CEP a pourtant envisagé une conciliation entre les divers partenaires, partant de l'idée que des antagonismes personnels devaient être surmontables, et cela même si elle est consciente que l'enquête parlementaire en soi risque de rendre encore plus difficiles une amélioration du climat de travail et l'instauration de rapports empreints de respect et de confiance mutuels, notamment du fait que le juge a eu accès aux critiques formulées à son encontre par des collègues ou partenaires de travail.

Quoi qu'il en soit, avant de poursuivre dans cette direction, la CEP a toutefois voulu approfondir un autre aspect, celui des griefs relatifs aux qualités professionnelles du juge.

#### **3.4.4.3. Aspects professionnels**

Comme on l'a déjà relevé, l'activité du juge d'instruction économique a fait l'objet de diverses critiques, dont la CEP a été nantie et qui portaient à la fois sur la qualité et le volume du travail fourni.

A la décharge du juge d'instruction économique, il faut cependant rappeler qu'il a été élu alors qu'il ne possédait aucune compétence spécifique en matière économique. C'est même apparemment là l'une des principales raisons de la démission de l'analyste financier. A la demande insistante de la CEP, celui-ci a en effet précisé que le fait que l'Etat de Neuchâtel ait "voulu se doter d'une structure spécifique pour lutter contre la criminalité économique" sans s'en donner réellement les moyens, en engageant un "juge [...] avec une compétence économique quasi nulle", ne pouvait pas permettre l'établissement d'une bonne relation entre l'analyste et ce juge, "qu'il s'agisse de M. Decnaeck ou de toute autre personne". L'analyste a du reste confirmé que c'était là "l'une des raisons qui m'ont fait partir, mais je ne pense pas que M. Decnaeck en soit responsable"<sup>84</sup>. C'est également la raison pour laquelle Yann Decnaeck a entamé une formation en cours d'emploi, qu'il achèvera cette année, ce qui était d'ailleurs prévu au moment de son élection.

Quoi qu'il en soit, les critiques qui lui étaient adressées émanaient d'abord de la police cantonale, en particulier de certains des membres de la CRECO, et elles ont trouvé à la fois un écho et une synthèse dans la note du chef de la police de sûreté du mois de novembre 2000, dont on sait comment elle a été traitée – ou plutôt comment elle ne l'a pas été.

Comme indiqué, la CEP a cherché à en savoir plus. Elle a été nantie de critiques, analogues sur le fond, provenant d'autres sources, notamment de certains magistrats de l'ordre judiciaire. Après avoir hésité à requérir une expertise externe, la CEP s'est finalement adressée au Ministère public, qu'elle estimait le mieux à même, de par son rôle, d'apprécier le travail fourni par le juge d'instruction économique. En se fondant sur les dossiers récemment clôturés, le procureur général et son substitut ont, dans un courrier à la CEP, du 9 mai 2003, porté un jugement relativement sévère sur l'activité du juge. Ils estimaient notamment que le juge d'instruction économique procédait trop par simples délégations des opérations à la police, que ses dossiers comportaient certaines lacunes et, dans certains cas, des retards importants.

Confronté de manière précise et concrète à ces différentes critiques, Yann Decnaeck les a réfutées et contestées point par point. Sans nier l'existence de certains problèmes, il a notamment relevé que l'analyse du Ministère public ne portait que sur une période relativement courte, période au surplus récente et durant laquelle le juge se trouvait dans un contexte particulièrement difficile, au centre d'une procédure pénale dirigée contre lui et d'une procédure d'enquête parlementaire, ce que le Ministère public avait du reste lui-même souligné dans son courrier du 9 mai 2003. A sa décharge, Yann Decnaeck a en outre rappelé le fait qu'il avait aussi hérité, depuis son entrée en fonction, de plusieurs anciens dossiers complexes, sur lesquels de nombreux juges d'instruction s'étaient successivement "cassé les dents" avant lui. Enfin, il s'est étonné de ce que, jusque-là, ni le Ministère public, qui reçoit tous les dossiers qu'il a clôturés, ni le Tribunal cantonal, pas plus en tant qu'autorité de recours (Chambre d'accusation) qu'en tant qu'autorité de surveillance, ne lui avaient adressé le moindre grief quant à la qualité ou au volume de son travail. Il a ainsi mis en exergue le fait que ses propositions au Ministère public ont pratiquement toujours été suivies et que ses décisions ont rarement fait l'objet de recours ou été cassées par la Chambre d'accusation.

Aussi a-t-il demandé, si des critiques d'ordre professionnel devaient lui être adressées, à ce que son activité fasse l'objet d'une expertise externe.

A l'instar du Ministère public, la CEP est inquiète de la situation du traitement des dossiers dans le domaine de la criminalité économique. Elle constate ainsi qu'en 2002 aucune affaire n'a pu être renvoyée devant le Tribunal pénal économique. Surtout, comme elle l'a déjà souligné (ci-devant, ch. 3.4.3.3), la CEP est préoccupée de ce que certaines affaires, qui sont instruites depuis des années, parfois même bien avant l'entrée en fonction du juge d'instruction économique, n'aient toujours pas été jugées (voir aussi ci-après, ch. 3.4.5).

---

<sup>84</sup> Lettre de Christophe Bise à la CEP, du 25 août 2003.

En l'état de ses connaissances et des éléments qui sont à sa disposition, elle n'est toutefois pas en mesure de conclure que cette situation soit imputable, à titre exclusif ou même principal, au juge d'instruction économique.

D'un côté, le contexte difficile auquel s'est rapidement trouvé confronté ce magistrat et sa formation très exigeante à la HEG ne sauraient être ignorés, pas plus que le fait qu'il a été privé, depuis plusieurs années, de l'assistance d'un analyste financier. Il est par ailleurs évident – et cela a été souligné par la plupart des personnes auditionnées – que les conflits avec la police et la cheffe du DJSS, la dénonciation pénale et la création ultérieure de la CEP constituaient un climat de travail et un environnement qui – même si Yann Decnaeck lui-même en porte une part non négligeable de responsabilité – n'était et n'est certainement pas propice à un exercice serein de son activité professionnelle. Un juge cantonal a par ailleurs relevé que Yann Decnaeck était, à partir de l'été 2002, dans une situation très particulière, dans laquelle il aurait lui-même eu de la peine à travailler.

D'un autre côté, et même en tenant compte de ces éléments, la CEP ne saurait se satisfaire de la situation actuelle en matière d'instruction des dossiers économiques. Si les divers éléments invoqués par Yann Decnaeck et son mandataire ne démontrent certes pas de manière évidente que les critiques émises sont dénuées de fondement, ils incitent néanmoins à penser que les problèmes existant au niveau de l'instruction de certains dossiers ne sauraient *a priori* être imputés aux seules compétences professionnelles du juge.

Ne serait-ce que pour lever les doutes existants, et faire taire, cas échéant, les critiques afin de repartir sur de nouvelles bases, la CEP considère qu'une expertise externe pourrait s'avérer opportune, voire nécessaire. Une telle expertise est d'ailleurs requise par le juge d'instruction économique lui-même.

Afin de ne pas retarder la publication de son rapport, qui porte sur bien d'autres aspects que la seule question des compétences professionnelles de Yann Decnaeck, la CEP a toutefois décidé de ne pas faire procéder elle-même à une telle expertise.

Elle demande ainsi au Tribunal cantonal, en tant qu'autorité de surveillance, de se pencher sérieusement sur la question et, cas échéant, de faire procéder lui-même à cette expertise. Il appartiendra bien sûr au Grand Conseil, dans l'exercice de sa haute surveillance, de s'assurer du suivi de l'opération, ceci par le biais de la future commission judiciaire (à créer) et, dans l'intervalle, de la sous-commission judiciaire de la commission législative.

Si elle ne permet pas de donner une conclusion définitive aux sérieuses interrogations qui ont alimenté la CEP, cette solution offre toutefois l'avantage de s'inscrire dans le processus de mise en œuvre de la haute surveillance et de permettre d'expérimenter – au besoin avec l'aide d'un expert – les techniques de contrôle qui devront être mises en place dans ce contexte.

La CEP doit souligner ici que, durant la procédure qui sera menée par le Tribunal cantonal, il importe que l'ensemble des institutions et personnes appelées à travailler avec le juge d'instruction économique, en particulier la police cantonale, s'applique à collaborer loyalement avec lui et fasse confiance à l'autorité de surveillance des magistrats.

#### **3.4.4.4. Le dossier établi par le juge et ses déclarations à la presse**

Destiné à servir de support à une discussion orale, le dossier remis le 28 mars 2002 aux membres de la sous-commission judiciaire ne présentait pas d'explications et de conclusions qui en aurait fait un véritable document de référence. D'ailleurs, son titre apparaissait plutôt provocateur: "*Je n'aurais jamais dû me mêler de ce qui me regarde?!*". Ce document comprenait néanmoins des correspondances intéressantes concernant la création de la CRECO, la démission de l'analyste financier, la "rumeur", les affaires pénales liées à l'AVS et les dysfonctionnements de l'office des faillites. La démarche a toutefois suscité davantage de surprise que de compréhension au niveau parlementaire.

Au-delà du problème du secret de fonction analysé par le juge Egli et sur lequel nous reviendrons, ce dossier nous permet de mettre en évidence quelques traits de caractère du juge d'instruction économique.

Relevons en premier lieu que Yann Decnaeck n'a pas consulté ses partenaires avant d'inclure leurs échanges de courriels dans ledit dossier. Il s'est ainsi créé un certain nombre d'inimitiés.

En ce qui concerne les objectifs, les diverses pièces visaient à démontrer certains dysfonctionnements au DJSS (atteinte à la séparation des pouvoirs, faiblesses de la CRECO et

de l'office des faillites) et à attester des efforts du juge d'instruction économique pour y remédier. Diverses lettres, notamment au Tribunal cantonal, sont toutefois symptomatiques de la volonté du juge de définir lui-même les principaux axes de la remise à l'ordre de la police, voire de l'autorité politique (voir par exemple le courrier adressé au Tribunal cantonal et le priant "*de donner à la présente les suites qu'elle comporte, tout en espérant que le rappel de certains principes évitera à notre canton d'avoir à connaître de nouvelles affaires internes*"; ci-devant, ch. 2.3.2.2, lettre e).

Le document met aussi en évidence une pratique assez symptomatique consistant en l'envoi de copies tous azimuts qui tend à amplifier les problèmes et constitue plutôt un réflexe défensif.

En ce qui concerne le secret de fonction, la CEP ne considère pas que la remise du dossier à la sous-commission judiciaire chargée de se pencher sur sa propre réélection en constitue une véritable violation, ce d'autant moins que le Tribunal cantonal, autorité habilitée à lever ledit secret, certes en la forme écrite, était au courant de la démarche. La CEP rejoint donc sur ce point les conclusions du juge Egli. Elle a proposé une clarification en ce sens du projet de loi sur la haute surveillance préparé par la commission législative (voir aussi la proposition sous ch. 5.3.3).

En revanche, et quel que soit le sort de l'opposition du juge d'instruction économique contre l'ordonnance pénale de Jean-François Egli, la CEP considère comme grave, au niveau institutionnel et non sous l'angle purement pénal, la remise du dossier à un journaliste<sup>85</sup>. Cette démarche, mais aussi la nature-même du dossier constituent une déloyauté vis-à-vis de l'Etat-employeur et ne sont pas non plus de nature à faciliter la recherche de solutions de conciliation par les autorités compétentes.

Par ailleurs, la CEP partage, sur le double plan politique et juridique, l'appréciation de M<sup>e</sup> Alain Bauer qui estime à ce propos que les "*déclarations du juge Decnaeck à la presse, telles qu'elles ont été reproduites dans L'Impartial et Le Matin, sont certainement incompatibles avec le devoir de réserve que la dignité de la magistrature impose au juge dans ce domaine*" (cf. ch. 2.3.4.4, lettre b).

#### **3.4.4.5. Conclusions**

L'ensemble des faits constatés (difficultés relationnelles, critiques adressées au juge quant à son activité professionnelle, remise de documents confidentiels à un journaliste) ne facilite pas la recherche d'une solution constructive et rend difficile la conciliation des divers partenaires qui avait rencontré les faveurs initiales de la CEP.

Probablement influencée par l'ensemble du contexte peu favorable dans lequel elle se déploie (formation HEG, relations personnelles tendues, vacance du poste d'analyste, enjeu du conflit Tribunal cantonal – Conseil d'Etat, dénonciation pénale, investigations de la CEP), l'activité professionnelle du juge d'instruction économique ne semble actuellement pas donner satisfaction et la CEP tient à exprimer sa préoccupation à ce sujet. La CEP prie en conséquence le Tribunal cantonal, en tant qu'autorité de surveillance, de se pencher sérieusement sur la question et de faire procéder, cas échéant, comme l'a du reste requis Yann Decnaeck, à une expertise externe portant sur l'activité du juge d'instruction économique depuis son entrée en fonction.

Indépendamment de cet aspect, la CEP attend aussi du juge d'instruction économique qu'il remette profondément en question son attitude au niveau relationnel, notamment à l'égard des policiers et autres "subordonnés". La CEP a acquis la conviction que cette attitude a joué en sa défaveur, en ce sens qu'elle n'est probablement pas totalement étrangère aux critiques d'ordre professionnel qui lui ont été adressées. Son inexpérience des affaires économiques et le temps passé pour sa formation complémentaire n'auraient peut-être pas donné lieu à de telles tensions si sa personnalité n'avait pas été aussi distante, notamment vis-à-vis des membres de la brigade économique. Ce qui est toléré d'une personne chaleureuse, ouverte au dialogue et coopérative, ne l'est plus – ou l'est moins – à l'égard d'une personne perçue comme hautaine, voire méprisante. Dans une telle situation, chaque faux-pas est interprété comme un mauvais fonctionnement. Ainsi, d'éventuels retards, lacunes ou erreurs sont toujours plus aisément excusés, ou passés sous silence, lorsqu'ils sont le fait d'une personne qui a su s'attirer la sympathie de ses partenaires et de ses collaborateurs ou "subordonnés".

---

<sup>85</sup> Cette transmission n'a pas été contestée dans le cadre de l'opposition.

Enfin, sur le plan institutionnel, la CEP attend du juge d'instruction économique qu'il respecte strictement le devoir de réserve que lui imposent la dignité de la magistrature et le service de l'Etat.

Il incombera au Tribunal cantonal de réexaminer l'ensemble de la situation et de veiller au retour de la sérénité et de l'efficacité dans la lutte contre la criminalité économique. Le Tribunal cantonal devra à cet effet fixer des objectifs temporels précis et apprécier l'évolution de la situation (voir la recommandation sous ch. 5.2.2.1).

### **3.4.5. Les juges d'instruction en général**

Les juges d'instruction ne forment pas un corps soudé et uni. Individualistes, livrés à eux-mêmes dans un système qui leur laisse une très grande liberté d'action, échappant pratiquement à tout contrôle externe, formés "sur le tas", ils appliquent des méthodes qui peuvent fortement diverger d'un juge à l'autre et ce tout particulièrement dans le recours aux services de police. Si l'un est à l'écoute des suggestions des policiers et leur explique ses décisions, l'autre travaille de manière très indépendante et ne délègue que des "bouts d'enquêtes", alors que le troisième adresse à la police cantonale des réquisitions qui ne sont que des copies conformes de celles reçues du Ministère public. Cette diversité des méthodes ne facilite pas le travail de la police qui doit s'adapter en permanence aux pratiques des uns et des autres.

Les juges d'instruction se rencontrent une fois par mois de manière informelle, mais ils sont rarement tous présents à ces réunions, alors qu'il y a une dizaine d'années leurs anciens collègues avaient formé une amicale. L'augmentation du nombre des juges rend encore plus nécessaire que par le passé la coordination des activités dans le cadre de telles réunions, coordination d'ailleurs prévue par le règlement d'attribution des juges d'instruction du canton de Neuchâtel (du 26 juillet 1999), mais qui mériterait d'être élargie et renforcée.

Aujourd'hui, le ou la juge d'instruction est trop seul-e face à ses problèmes et c'est, aux yeux de la CEP, une des causes du pourrissement de petits conflits relationnels qui débouchent finalement sur une "affaire d'Etat". La CEP s'est donc attachée à sortir les juges d'instruction de cet isolement (voir le ch. 4.12 et la proposition sous ch. 5.3.5).

Cela dit, les juges d'instruction abattent en général un travail considérable, souvent dans des conditions difficiles et psychologiquement à la limite du supportable (par exemple: certaines affaires de meurtres); ils peuvent toutefois désormais compter sur une police bien formée et à même de fixer rapidement des priorités (par exemple: plusieurs dizaines d'inspecteurs à disposition pendant quelques jours pour une affaire de meurtre).

Comme déjà relevé (ci-devant, ch. 3.4.1, 3.4.3.3 et 3.4.4.3), des retards parfois inquiétants apparaissent au niveau de l'instruction. Certains gros dossiers ont circulé d'un juge d'instruction à l'autre et l'un d'entre eux a même "usé" successivement une bonne demi-douzaine de magistrats, notamment à la suite de démissions ou de mutations. D'importants dossiers approchent de la prescription (d'autres ont vu une grande partie des préventions abandonnées pour cette raison lors de certaines audiences de tribunaux). La CEP trouverait très choquant que ces affaires ne soient jamais jugées convenablement et prie instamment l'autorité de surveillance de se pencher rapidement sur ces cas; si nécessaire un juge d'instruction extraordinaire devrait être désigné par le Tribunal cantonal (voir la recommandation sous ch. 5.2.2.2).

## **3.5. Le pouvoir législatif**

### **3.5.1. Généralités**

Le pouvoir législatif ne s'intéresse que modérément aux activités judiciaires. Respectueux de la séparation des pouvoirs, le député ne sait d'ailleurs pas très bien sur quel thème judiciaire il est habilité à intervenir. Tout paraît beaucoup plus clair dans ses relations avec le gouvernement et l'administration qui sont ses partenaires habituels. Quant au rapport annuel du Tribunal cantonal, publié en même temps que tous les comptes-rendus départementaux qui totalisent près d'un millier de pages, il ne bénéficie malheureusement pas d'un taux de lecture très élevé de la part des députés.



### **3.5.2. Le Grand Conseil**

Ses tâches liées à l'administration de la justice ne sont finalement pas aussi limitées qu'on pourrait le penser:

- a) il adopte les lois d'organisation de la justice;
- b) il vote les budgets, les comptes et les crédits qui permettent le fonctionnement de ladite justice;
- c) il élit les juges;
- d) il se prononce sur les amnisties et les demandes de grâce;
- e) il assume la haute surveillance sur l'administration de la justice en général et, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, sur la gestion du Tribunal cantonal.

Malgré l'ampleur de ces diverses tâches, les conflits entre législatif et judiciaire ont été plutôt rares. Tentons d'expliquer pourquoi:

- les lois sont préparées par le DJSS et le gouvernement et, si conflit il y a, c'est alors plutôt entre le Tribunal cantonal et l'exécutif (cf. aussi ch. 3.4.2.5);
- le fonctionnement de la justice neuchâteloise est plutôt moins coûteux qu'ailleurs et le parlement refuse dès lors rarement les requêtes dûment justifiées;
- l'élection des juges n'est en général pas trop politisée et il en résulte que des indépendants ont aussi leurs chances d'être élus; à part quelques "coups de semonce" plus ou moins bien ciblés, les réélections ne donnent généralement pas lieu à de véritables surprises et elles n'appellent que rarement des interventions en plénum; en définitive, tout se passe de manière assez feutrée;
- le droit de grâce n'est exercé par le Grand Conseil qu'avec une prudence de Sioux; le parlement suit généralement les recommandations du Conseil d'Etat qui s'écartent très rarement des préavis des juges de siège et du Ministère public;
- la haute surveillance parlementaire sur la justice n'a jusqu'ici pas davantage été exercée que celle du Conseil d'Etat.

En ce qui concerne "l'affaire Decnaeck", avant la création de la CEP, elle a été évoquée au Grand Conseil, mais seulement... après la réélection du juge. A ce moment-là, beaucoup de députés n'étaient même pas au courant du litige, la commission législative ayant renoncé à l'évoquer en plénum, voire même lors des séances de groupes.

Il convient évidemment de se demander si la seule sanction à d'éventuels dysfonctionnements doit consister en une non-réélection du juge concerné, de plus sans avertissement préalable. La CEP estime qu'un tel système n'est pas adéquat et elle salue les propositions d'amélioration proposées par la commission législative dans le cadre de la haute surveillance (cf. ch. 4.2 et propositions sous ch. 5.3.1).

### **3.5.3. La commission législative et sa sous-commission judiciaire**

La commission législative entretient des contacts réguliers (une à deux fois par législature) avec le Tribunal cantonal; c'est là le principal lien entre les pouvoirs législatif et judiciaire et il y est notamment question du fonctionnement général de la justice, des nouveautés législatives qui concernent la justice et de leurs effets, des éventuels renforcements structurels souhaités par la magistrature, etc.

Prenant acte du transfert de la haute surveillance sur le Tribunal cantonal du Conseil d'Etat au Grand Conseil, du fait de l'adoption de la nouvelle Constitution neuchâteloise, la commission législative a rapidement réagi et elle a chargé sa sous-commission judiciaire d'élaborer un projet en ce sens. Ce travail législatif très élaboré et intéressant a donc exceptionnellement été conduit par un organe parlementaire et non par le gouvernement. Ce dernier et le Tribunal cantonal ont en revanche été consultés et entendus au niveau de l'avant-projet de la sous-commission judiciaire et du projet de la commission. La CEP apporte son soutien à ce projet (cf. proposition sous ch. 5.3.1).

En ce qui concerne les élections judiciaires, la sous-commission a actuellement pour tâches d'examiner les candidatures, de recevoir les nouveaux candidats et de rendre compte de ces

auditions à la commission plénière. Le Tribunal cantonal et/ou l'instance judiciaire directement concernée participent également à ces entretiens et ont ainsi l'occasion de donner leur avis, mais à titre informel. La sous-commission ne transmet pas un véritable préavis à la commission plénière qui n'en donne pas non plus au Grand Conseil; chaque groupe étant représenté lors des auditions, c'est audit représentant qu'il incombe de transmettre ses impressions aux députés de son parti.

Pour les réélections, la sous-commission judiciaire ne procède que rarement à des auditions, mais elle s'entretient avec une délégation du Tribunal cantonal pour évoquer d'éventuels manquements ou dysfonctionnements.

En ce qui concerne le cas de Yann Decnaeck, ce n'est pas le Tribunal cantonal qui l'a soumis à la sous-commission, mais la cheffe du DJSS qui s'inquiétait des problèmes relationnels qui avaient surgi entre le juge d'instruction économique et la police et qui avait par ailleurs quelques doutes sur l'efficacité professionnelle du précité.

Saisie de ce cas, la sous-commission avait alors auditionné le juge d'instruction économique en présence d'une délégation du Tribunal cantonal et c'est à cette occasion qu'elle s'était vu remettre le dossier qui est à l'origine de la dénonciation pénale du Conseil d'Etat.

Dans le cadre des structures existantes, la sous-commission judiciaire ne disposait pas de moyens d'investigation lui permettant d'apprécier les divers aspects de l'activité du juge d'instruction économique; elle dépendait donc des appréciations du Tribunal cantonal, autorité de surveillance, qui n'avait pour sa part pas de griefs à adresser au juge d'instruction économique. Et c'est dans ce sens qu'a été informée la commission législative, ce qui a permis une réélection, certes pas très brillante, mais néanmoins effective du juge d'instruction économique.

Quant au "fameux" dossier, la sous-commission l'a transmis presque sans commentaires au Conseil d'Etat qu'elle estimait compétent pour se pencher sur les éventuels dysfonctionnements dénoncés par le juge d'instruction économique.

Aux yeux de la CEP, la cheffe du DJSS était en droit d'alerter la sous-commission judiciaire. D'une part, la démission de l'analyste financier, dont elle était la responsable hiérarchique, était liée, au moins en partie, à l'activité professionnelle du juge d'instruction économique; d'autre part, si un simple justiciable avait adressé à la sous-commission des remarques critiques à l'égard d'un juge en fonction, ledit organe aurait certainement évoqué le cas avec la délégation du Tribunal cantonal; pourquoi la cheffe du DJSS, membre d'un collège pas encore vraiment déchargé de la haute surveillance sur le Tribunal cantonal, n'aurait-elle pas disposé d'un tel droit? Notons encore qu'à notre connaissance, après avoir soumis le cas à la sous-commission, Monika Dusong n'est plus intervenue dans le processus de réélection de Yann Decnaeck.

La CEP a par ailleurs pris note avec satisfaction que, dans le cadre de la future haute surveillance du Tribunal cantonal par le Grand Conseil, le projet de la commission législative renforçait les moyens d'investigation de la future commission judiciaire par rapport à ceux de l'actuelle sous-commission judiciaire.

En ce qui concerne le dossier établi par le juge d'instruction économique, le simple renvoi au Conseil d'Etat a quelque peu surpris et déçu son auteur et le Tribunal cantonal. La CEP pense pour sa part que l'organe saisi aurait plutôt dû transférer ce dossier à un autre organe parlementaire, la sous-commission gestion et finances du DJSS.

#### **3.5.4. *La commission de gestion et des finances et sa sous-commission DJSS***

En règle générale, la commission de gestion et des finances ne porte pas une attention particulière aux problèmes de la justice et des tribunaux qui sont traités dans le cadre de l'examen de la gestion et des comptes de la division de la justice du DJSS, en l'absence de représentants du Tribunal cantonal.

Par le passé, la sous-commission financière DJSS s'est parfois penchée sur le fonctionnement effectif de la justice, rencontrant des magistrats et analysant divers aspects, notamment d'ordre administratif. Cette pratique s'est interrompue à l'époque de la première CEP et elle n'a pas été reprise ultérieurement, bien que la relative passivité de la sous-commission ait été mise en

exergue par ladite CEP qui avait souhaité la création d'une commission de gestion, a priori jugée plus efficace<sup>86</sup>.

En ce qui concerne "l'affaire Decnaeck", elle a été discutée après la réélection du juge (mai 2002), certaines polémiques ayant alors éclaté dans les médias. La commission plénière a alors chargé sa sous-commission DJSS de se pencher de plus près sur cette affaire. Notons que la cheffe du DJSS voyait là plutôt une affaire de séparation des pouvoirs que de gestion et elle préférerait attendre les conclusions du rapport Bauer. Elle n'a donc pas encouragé la volonté d'investigation de la commission de gestion et des finances et de sa sous-commission.

Les 11 juin, 27 août et 3 septembre 2002, la sous-commission a notamment entendu la cheffe du département et analysé le dossier constitué par le juge d'instruction économique. La création de la CEP a *ipso facto* mis fin aux activités dudit organe qui a également renoncé à remettre un rapport d'information sur ses conclusions à la commission de gestion et des finances. La CEP a entendu le 2 juin 2003 les membres de la sous-commission.

En ce qui concerne l'activité passée de la sous-commission, la CEP ne peut que regretter qu'elle n'ait pas repris, dès 1997, ses activités antérieures de contrôle sur la magistrature, malgré le flou juridique qui existait alors quant aux compétences en matière de haute surveillance.

A l'issue de ses travaux la CEP ne peut donc que se réjouir de constater que le président du Tribunal cantonal a été associé à la procédure budgétaire 2004 dans le cadre des travaux de la sous-commission DJSS. Elle recommande que, dans l'attente d'une autonomisation, cette collaboration soit poursuivie.

### **3.5.5. La première CEP**

Son mandat s'inscrivait dans un cadre plus limité que celui de notre commission, puisqu'il portait essentiellement sur l'analyse de la véracité des propos de la juge Amodio et du conseiller d'Etat Jacot, sur les circonstances d'une enquête disciplinaire et sur le fonctionnement de la police de sûreté à La Chaux-de-Fonds. Notre mandat s'étend en revanche à l'ensemble des relations entre pouvoirs exécutif et judiciaire.

Les partenaires institutionnels sont souvent les mêmes (Conseil d'Etat, juge d'instruction, police) que dans les conflits actuels et les problèmes traités sont en partie analogues (par exemple: manque de communication entre la magistrature et la police, rôle de la brigade financière, élection et formation des juges d'instruction, surcharge du DJSS, haute surveillance de la police).

Comme déjà indiqué, la première CEP a marqué profondément certains de nos interlocuteurs.

## **4. ANALYSE DES ÉVÉNEMENTS SOUS L'ANGLE INSTITUTIONNEL ET RÉFORMES ENVISAGÉES**

### **4.1. Appréciation générale**

Comme déjà relevé, notamment au chiffre 3.2, les conflits qui ont abouti à la création de la CEP, comportent beaucoup d'aspects personnels, liés notamment à la confrontation de fortes personnalités pas trop souvent enclines au compromis. Certains principes, certains défauts structurels ou institutionnels ne contribuent toutefois pas à faciliter le règlement de ces conflits. Nous en évoquerons ci-après quelques-uns.

### **4.2. La séparation des pouvoirs**

Depuis Montesquieu, il paraît normal que l'on ne mélange pas les tâches de l'exécutif, du législatif et du judiciaire. L'indépendance de la justice constitue une nécessité tout particulièrement évidente si l'on tient à une application judicieuse et objective de la législation.

La CEP a procédé à une analyse et à une discussion approfondies des principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la justice, ainsi que de la question de la surveillance de

---

<sup>86</sup> Voir le rapport de la précédente CEP, du 29 janvier 1997, BGC, Vol. 162, p. 2267, 2300.

l'ordre judiciaire, sur la base d'un document établi, à sa demande, par son expert, le professeur Pascal Mahon. Ce document figure dans la partie II du présent rapport. La CEP partage pleinement lesdites appréciations. Elle a du reste communiqué son analyse à la commission législative dans le cadre de sa prise de position au sujet du projet de loi sur la haute surveillance du Grand Conseil sur la gestion du Tribunal cantonal.

Au-delà des grands principes, les interactions entre les pouvoirs sont nombreuses: la justice (notamment le Tribunal administratif) contrôle certaines décisions de l'exécutif, ce dernier et le législatif établissent le budget de la justice, le parlement (ou parfois le gouvernement) assure la haute surveillance des autorités judiciaires et les élit ou les réélit.

Aux yeux de la CEP, le bon fonctionnement de ce système implique un véritable "dialogue entre pouvoirs". Le cloisonnement rigide des institutions ne mène à rien et la seule règle absolue est le respect, par les autres pouvoirs, des procédures qui conduisent aux décisions des tribunaux.

A cet égard, l'ordonnance de classement du juge Egli relative à la dénonciation déposée le 30 août 2002 par le Tribunal cantonal montre que le secret de fonction de la police cantonale, agissant comme police judiciaire, n'apparaît pas comme un principe absolu; il faut tenir compte du fait que, pour accomplir ses tâches, la cheffe du DJSS a besoin d'informations fournies par la police, notamment pour l'organisation d'actions appropriées, en matière de prévention et de répression (par exemple, lutte contre le travail "au noir", contre la violence juvénile, contre la violence conjugale, contrôle des cabarets et de la prostitution). Le procureur général suppléant extraordinaire relevait en particulier:

*"le secret de l'information pénale est certes important, voire très important. Toutefois, d'autres intérêts officiels sont aussi importants. Il a été relevé ci-devant que pour accomplir quantité de ses fonctions, l'administration a besoin de nombreuses informations qui résultent de procédures judiciaires, voire de procédures préalables menées par la police judiciaire. [...]. On ne voit pas ce qui s'opposerait à une solution appropriée dans les relations entre la police cantonale, ayant agi comme police judiciaire, et le DJSS, notamment s'il y a possibilité de limiter l'information et si le chef (respectivement la cheffe) du département est de son côté astreint-e au respect du secret de fonction"<sup>87</sup>.*

Cette interprétation est entièrement partagée par la CEP. Il conviendra toutefois d'étudier la nécessité de compléter l'article 95 du code de procédure pénale neuchâtelois de manière à consolider cette jurisprudence au niveau légal (voir proposition sous ch. 5.3.3).

Dans le conflit qui oppose depuis longtemps le Tribunal cantonal au Conseil d'Etat, le problème du secret de fonction a souvent été au cœur du débat sur la séparation des pouvoirs et il est à la base de la réticence du Tribunal cantonal à discuter et à communiquer avec ses partenaires (Conseil d'Etat, police, etc.). La CEP espère que l'ordonnance de classement de Jean-François Egli aura permis de clarifier durablement les choses.

Nous examinerons dans les chapitres suivants d'autres thèmes étroitement liés à la séparation ou "non-séparation" des pouvoirs:

- vers l'égalité des pouvoirs (4.3);
- élection et réélection des juges (4.4);
- surveillance et haute surveillance de la magistrature judiciaire (4.5);
- autonomie budgétaire et administrative de la magistrature judiciaire (4.6);
- position ambiguë de la police judiciaire (4.7);
- justice et police: un seul département? (4.8);
- instruments du dialogue (4.9).

### **4.3. Vers l'égalité des pouvoirs**

Le conflit qui oppose depuis de longues années le Conseil d'Etat au Tribunal cantonal est certes lié à des différences de conception concernant la séparation des pouvoirs et la surveillance du fonctionnement de la magistrature, voire l'organisation judiciaire elle-même. Mais ce qui contribue tout autant à la détérioration du climat relationnel, ce sont des facteurs d'ordre psychologique, en particulier un certain manque de considération dont souffre la magistrature judiciaire.

Aux yeux de la CEP, il apparaît indispensable de mettre en valeur le troisième pouvoir, de le rendre aussi plus visible, mieux intégré dans la cité, d'en expliquer les mécanismes et les contraintes.

---

<sup>87</sup> Ordonnance de classement du 2 juin 2003, p. 11.

La CEP prévoyait d'écrire qu'en premier lieu, ce processus devait passer par une nouvelle réflexion en matière protocolaire. Il convient en effet d'accorder systématiquement une des trois premières places à la magistrature judiciaire. Ce vœu de la CEP a toutefois déjà été exaucé par une décision du Conseil d'Etat datant du 7 juillet dernier qui place dans l'ordre protocolaire le président du Tribunal cantonal en troisième position (et non plus en septième position) dans l'ordre de préséance cantonal, juste derrière les présidents du Conseil d'Etat et du Grand Conseil. La CEP est très heureuse de cette décision, à laquelle elle imagine d'ailleurs ne pas être complètement étrangère, s'étant à plusieurs reprises ouverte de cette question envers plusieurs membres du gouvernement.

Elle note au surplus que le Conseil d'Etat partage son appréciation sur la nécessité de redonner au troisième pouvoir sa véritable place dans l'ordre institutionnel puisqu'il note dans son rapport du 21 mai 2003 en réponse à une recommandation du groupe libéral-PPN portant sur la place à accorder au président du Grand Conseil dans le protocole (rapport 02.168) que: *"Cette solution [...] permet de placer, en matière de préséance, les présidents des trois pouvoirs immédiatement l'un derrière l'autre et [...] elle resitue ainsi plus justement le pouvoir judiciaire dont les membres sont trop souvent oubliés dans les manifestations publiques"*.

Il s'agira désormais de tenir compte de ces appréciations lors des réceptions du Conseil d'Etat et du Grand Conseil et lors de l'installation des autorités, mais aussi dans la présentation des institutions neuchâteloises (par exemple: brochure d'information sur le Château de Neuchâtel, site Internet).

Pour éviter les cloisonnements et faciliter les rencontres, la CEP propose par ailleurs que l'assermentation du pouvoir judiciaire, à l'instar de celle du gouvernement, ait désormais lieu devant le Grand Conseil (cf. proposition sous ch. 5.3.6).

D'autres mesures de revalorisation du pouvoir judiciaire seront évoquées ci-après, notamment en ce qui concerne l'autonomisation budgétaire et administrative (voir le ch. 4.6 et la proposition sous ch. 5.3.2).

#### **4.4. Election et réélection des juges**

Le système actuel qui voit le Grand Conseil élire et réélire tous les six ans les magistrats de l'ordre judiciaire suscite bien des critiques chez ces derniers. Certes, il n'y a pas eu de non-réélection, ni de suspension de juge au cours de ces trente dernières années dans notre canton, mais de nombreux magistrats considèrent ce système comme une hypothèque sur leur indépendance. Il va de soi que les élections populaires (Genève) ou par le gouvernement (Zurich) sont encore plus mal ressenties... Les magistrats, ou du moins certains d'entre eux, verraient d'un oeil plus favorable une autorité de nomination prenant la forme d'un Conseil de la magistrature composé majoritairement de juges; dans cette hypothèse, les membres du pouvoir judiciaire ne seraient plus soumis à réélection, mais le corollaire en serait évidemment l'existence d'une autorité de surveillance forte n'hésitant pas à sanctionner les magistrats qui le méritent. C'est notamment là le système français.

La CEP ne pense pas qu'il soit aujourd'hui nécessaire d'aller si loin. Dans une première phase, le chapitre 3 (préparation des élections judiciaires) du projet de loi sur la haute surveillance préparé par la commission législative et sa sous-commission judiciaire devrait permettre d'améliorer le système de sélection des candidats à la magistrature judiciaire, ainsi que le processus de réélection. Le cas du juge Decnaeck a en effet démontré que la sous-commission ne disposait pas actuellement de moyens d'investigation suffisants.

Dans une deuxième phase, comme le propose la commission de la magistrature, il conviendrait à nos yeux d'instituer un Conseil de la magistrature dont la composition serait élargie par rapport à celle de la commission judiciaire (représentants des différents ordres de la magistrature, chef-fe du DJSS, président-e de la commission judiciaire du Grand Conseil, un représentant des avocats, un de l'Université) et qui offrirait la plate-forme de dialogue institutionnel qui a singulièrement manqué ces dernières années. Cet organe serait l'auxiliaire de la commission judiciaire dans l'ensemble de ses compétences (élections judiciaires, mais aussi haute surveillance, etc.).

Dans l'hypothèse où ce nouveau système de surveillance fonctionnerait à satisfaction, il serait concevable de renoncer ultérieurement à soumettre les juges à réélection.

Le projet de loi sur la haute surveillance (du 2 avril 2003) qui englobe aussi un volet "Préparation des élections judiciaires" a été soumis à la CEP par la commission législative. Notre commission

a pris position le 10 juillet 2003. Sur le fond, notre réponse s'inspire largement de l'analyse du professeur Mahon (cf. partie II du présent rapport).

#### **4.5. Surveillance et haute surveillance de la magistrature judiciaire**

La Constitution cantonale de 1858 n'abordait que succinctement, en son article 50, la problématique de la surveillance de la magistrature judiciaire; elle précisait en effet que *"le Conseil d'Etat [...] veille à ce que les tribunaux remplissent exactement leurs fonctions"*.

Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002, la nouvelle Constitution neuchâteloise règle clairement la question à deux niveaux: d'une part, le Tribunal cantonal est compétent pour exercer *"la surveillance sur les autorités judiciaires"* (art. 83 al. 3) et d'autre part *"le Grand Conseil exerce [...] la haute surveillance sur la gestion du Tribunal cantonal"* (art. 59).

Il faut bien reconnaître que, sous l'égide de l'ancienne Constitution, le gouvernement n'a guère usé de ses compétences, habituant la magistrature à une très large liberté et provoquant dès lors de vives réactions à la moindre velléité d'intervention, même dans le respect de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance des juges. Parallèlement, la surveillance du Tribunal cantonal sur les autres autorités judiciaires n'a pas non plus fonctionné de manière satisfaisante pour de multiples raisons: manque de moyens et de temps, position ambiguë du Tribunal cantonal à la fois autorité de recours et autorité disciplinaire pour les mêmes magistrats, réflexe de défense de la profession, etc.

La CEP salue dès lors le projet d'une future commission judiciaire du Grand Conseil chargée d'exercer la haute surveillance sur la gestion du Tribunal cantonal. Elle a suggéré à la commission législative quelques amendements à ce projet, tout en appréciant que ce nouvel organe disposerait de moyens d'investigation lui permettant de véritablement accomplir sa tâche.

La nouvelle Constitution ne permet pas d'étendre la haute surveillance du Grand Conseil à l'ensemble de l'ordre judiciaire, si ce n'est de manière indirecte (contrôle de l'activité de surveillance du Tribunal cantonal). Or, une surveillance globale efficace apparaît nécessaire à la CEP pour remédier aux défauts et aux problèmes que ses investigations lui ont permis de constater. Comme déjà relevé au chiffre 4.3, la création ultérieure d'un Conseil de la magistrature – sorte de plate-forme de dialogue – pourrait soutenir la commission judiciaire dans l'exercice de ses tâches ainsi élargies; ledit Conseil serait appelé à assumer, en lieu et place du Tribunal cantonal, la surveillance régulière et l'autorité disciplinaire des magistrats de l'ordre judiciaire en général. C'est du reste dans ce sens que va la proposition de la commission de la magistrature. Cette réforme ne pourrait toutefois intervenir que dans un deuxième temps, car elle nécessiterait deux modifications de la Constitution (art. 59 et 83). Pour néanmoins lancer rapidement ce débat, la CEP propose d'ores et déjà au chapitre 5, deux reformulations desdits articles confiant respectivement au nouveau Conseil de la magistrature et au Grand Conseil (commission judiciaire) la surveillance et la haute surveillance de l'ordre judiciaire (voir proposition sous ch. 5.3.1).

#### **4.6. Autonomie budgétaire et administrative de la magistrature judiciaire**

Lors de certaines auditions de magistrats judiciaires, la CEP a entendu une revendication d'autonomie administrative et budgétaire. Les juges n'apprécient guère que leurs requêtes doivent passer par le filtre du chef du service de la justice, alors que les autres responsables d'unités budgétaires ou administratives bénéficient tous de "l'immédiateté gouvernementale"... Pas très valorisant pour le troisième pouvoir!

La CEP serait dès lors favorable à une plus forte implication de la magistrature, aussi bien au niveau de l'établissement de son budget que de l'engagement du personnel administratif (greffiers, secrétaires, etc.). Cette réforme pourrait passer par l'allocation d'une enveloppe budgétaire que l'ordre judiciaire serait habilité à proposer, discuter et défendre lui-même dans le cadre de la procédure budgétaire.

Le reproche a parfois été fait au Tribunal cantonal de s'investir davantage pour ses propres besoins que pour ceux des autres instances judiciaires (Ministère public, tribunaux de district, etc.). L'organe interne responsable sur le plan administratif et budgétaire devrait dès lors être représentatif de l'ensemble de l'ordre judiciaire, à l'instar de la commission de la magistrature.

Elle pourrait être assistée d'un "administrateur du pouvoir judiciaire", installé dans la "Maison judiciaire" plutôt que dans un département cantonal<sup>88</sup>.

Le Conseil d'Etat, n'est de longue date pas favorable à une telle autonomisation, ainsi qu'il l'a d'ailleurs rappelé à la CEP dans son courrier du 29 octobre 2003. La CEP l'invite toutefois à étudier loyalement cette piste. A ses yeux, cette demande, qui correspond à une ancienne revendication de la Justice, est légitime et fondée. Il ne s'agit pas d'ôter des prérogatives au gouvernement mais bel et bien de donner au troisième pouvoir les moyens de s'organiser lui-même dans le cadre défini par la Constitution et la loi, et non plus sous la direction administrative d'un autre pouvoir.

Quant au problème du contrôle de la gestion, il devrait faire l'objet d'une double approche, comme la CEP l'a d'ailleurs suggéré à la commission législative: à la commission judiciaire incomberait le contrôle (dans le sens de la haute surveillance) de la gestion du Tribunal cantonal (et peut-être plus tard de toute la magistrature, en liaison avec le Conseil de la magistrature) et la commission de gestion et des finances, par le biais d'une de ses sous-commissions, s'occuperait du contrôle des finances.

Dans ce concept, il appartiendrait à la commission de la magistrature de désigner, de cas en cas, la délégation qui discuterait notamment de l'enveloppe budgétaire et des comptes avec le Conseil d'Etat, la sous-commission compétente et la commission de gestion et des finances.

La CEP proposera au chapitre 5 (propositions sous ch. 5.3.2) plusieurs modifications de lois cantonales qui devraient permettre de concrétiser assez rapidement ce nouveau partage de compétences.

#### **4.7. Position ambiguë de la police judiciaire**

Dépendant administrativement de la police cantonale et de sa hiérarchie et placée sous la direction du procureur général et des juges d'instruction dans le cadre des enquêtes, la police judiciaire dépend donc de deux, voire de trois "maîtres". L'une des questions-clé est évidemment celle du secret de fonction, traitée par ailleurs. Le chef du service juridique de l'Etat et son prédécesseur, respectivement MM. André Simon-Vermet et Alain Bauer, ont des vues assez divergentes sur le sujet, partagées respectivement par le Conseil d'Etat et le Tribunal cantonal. Aux yeux de la CEP, dans la pratique quotidienne, un échange d'informations est indispensable, faute de quoi le système est bloqué. Le pouvoir politique qui en assume la responsabilité doit savoir ce que font ses subordonnés.

Il convient aussi de se parler entre police et magistrature judiciaire, de fixer des approches communes, sinon l'inspecteur risque de se trouver confronté à des options différentes, en quelque sorte "assis entre deux chaises".

Il existe évidemment des moyens d'éviter cette double dépendance, en affectant par exemple directement la police judiciaire au Ministère public ou aux juges d'instruction. Il y aura toutefois toujours des cas limites et cette solution comporte le danger d'une "guerre des polices", la police intervenant souvent dans une première phase sans sa casquette de police judiciaire.

Des réformes beaucoup plus importantes étant en discussion au niveau fédéral (renforcement du Ministère public, suppression du système des juges d'instruction), la CEP renonce à proposer ici des modifications structurelles qui n'auraient qu'un caractère intermédiaire.

Par ailleurs, le Tribunal cantonal regrette que le pouvoir disciplinaire sur les inspecteurs de la sûreté n'appartienne plus aux juges depuis quelques années; il estime en effet que l'état-major de la police et, le cas échéant, le Conseil d'Etat se montrent trop tolérants à l'égard de certains excès de langage des policiers, alors que le Tribunal cantonal n'hésite pas à sanctionner, s'il le faut, même des juges d'instruction.

La CEP ne pense pas que le moment soit venu de modifier la législation sur ce point. Elle estime que la police et les juges d'instruction ont, de manière générale, davantage besoin d'un accompagnement éclairé que de sanctions; dans l'actuel climat de tension Tribunal cantonal – Conseil d'Etat et juge d'instruction économique – police cantonale, elle n'est pas non plus convaincue que les décisions disciplinaires seraient toujours empreintes de sérénité.

---

<sup>88</sup> Cela enlèverait évidemment au service de la justice du DJSS une partie non négligeable de ses compétences.

## **4.8. Justice et police: un seul département?**

Avant 1993, le Conseil d'Etat comptait dix départements et chaque membre de l'exécutif en dirigeait deux; la justice était alors séparée de la police.

En 1993, le gouvernement a proposé une réforme réduisant à cinq le nombre de départements et c'est ainsi qu'est né le DJSS, "département-mammouth" qui devait même, au départ, comprendre encore les affaires sociales. Ladite restructuration a eu pour conséquence de regrouper sous un(e) même chef(fe) justice et police. Le Tribunal cantonal est convaincu qu'il s'agit là d'une mauvaise solution qui ne permet pas les "arbitrages" au niveau du Conseil d'Etat; selon lui, l'arbitrage DJSS se fait toujours au bénéfice de la police, plus proche de la cheffe, et au détriment de la justice, "loin des yeux, loin du cœur"!

D'autres interlocuteurs de la CEP ont partagé cet avis.

De nombreux cantons ont adopté la solution du regroupement des deux entités en un seul département et c'est aussi le cas au niveau fédéral. La solution actuelle favorise ainsi la représentation du Conseil d'Etat à la conférence des directeurs cantonaux de justice et police.

Il va de soi que la solution de l'autonomisation de la magistrature judiciaire présentée au chiffre 4.5 enlèverait tout intérêt à ce débat en Pays neuchâtelois. Le lien entre le Conseil d'Etat et l'ordre judiciaire passerait essentiellement par le Conseil de la magistrature et la commission judiciaire (surveillance de la justice, élections et réélections des juges) et par la commission de gestion et des finances (budget et comptes). La préparation de la législation relative à l'ordre judiciaire resterait toutefois probablement au DJSS qui garderait ses liens étroits avec la commission législative, mais perdrait peut-être son "J" qui avait fait l'objet d'une bataille homérique en 1993<sup>89</sup>.

Dans l'hypothèse d'un rejet de l'autonomie par le Grand Conseil, la CEP hésiterait à attribuer la justice et la police à deux départements différents. Certains membres estiment qu'il y aurait plus d'avantages que d'inconvénients à séparer les "frères ennemis", en offrant ainsi une meilleure visibilité au troisième pouvoir, en facilitant l'arbitrage d'éventuels conflits et en allégeant quelque peu le DJSS.

Les autres ne sont pas convaincus que cela réglerait automatiquement les problèmes et que les arbitrages seraient plus faciles au niveau du Conseil d'Etat; selon eux, le système fonctionne dans 95% des cas et il ne faut pas tout changer pour les 5% restants.

La CEP considère dès lors la séparation de la justice et de la police comme une option possible, mais non prioritaire.

## **4.9. Instruments du dialogue**

### **4.9.1. Généralités**

Comme déjà relevé, la détérioration des relations découle en bonne partie du manque de dialogue et de communication et ce à tous les niveaux. Il importe donc de créer ou de recréer des lieux de rencontre favorisant un tel dialogue et d'exclure tout *a priori* concernant l'ordre du jour. S'il y a un problème, il faut pouvoir l'aborder franchement, entre partenaires et non entre adversaires.

### **4.9.2. Dialogue entre autorités exécutives et judiciaires**

Dans l'attente des réformes structurelles évoquées ci-devant, la CEP considère comme indispensable le retour à la tenue de réunions régulières (trois à quatre fois par an) entre chef-fe du département concerné et membres de la commission administrative du Tribunal cantonal, accompagnés respectivement par le chef du service de la justice et par le greffier du Tribunal cantonal; il serait souhaitable d'élargir ces délégations d'une part au conseiller d'Etat suppléant pour la justice, voire au besoin à un autre magistrat de l'ordre judiciaire. Les thèmes évoqués devraient être aussi bien d'ordre législatif que financier ou budgétaire, sans oublier bien sûr les

---

<sup>89</sup> La magistrature judiciaire était alors ulcérée que le Conseil d'Etat supprime toute allusion à la justice dans l'énoncé de ses cinq nouveaux départements; le Grand Conseil avait donné suite à sa requête et rétabli le "J".



rapports justice – police, l'organisation des greffes, l'exécution des peines, voire l'un ou l'autre cas de jurisprudence.

Quant au Conseil d'Etat et au Tribunal cantonal (éventuellement aussi commission de la magistrature), ils devraient se rencontrer au moins une à deux fois par législature, dans un cadre convivial, peut-être avec les sous-commissions judiciaires (ultérieurement commission judiciaire) et financière et de gestion du DJSS.

#### **4.9.3. Dialogue entre autorités législatives et judiciaires**

En renforçant l'autonomie financière et administrative de l'ordre judiciaire (voir ci-devant, ch. 4.5), des liens plus directs s'établiraient entre juges et députés, notamment au sein de la commission de gestion et des finances et de la sous-commission compétente.

Il en irait de même dans le cadre de la haute surveillance, notamment entre les membres de la future commission judiciaire et ceux d'un éventuel Conseil de la magistrature.

La CEP estime par ailleurs qu'il serait concevable qu'au même titre que le Conseil d'Etat, un représentant de la magistrature judiciaire soit invité à participer aux travaux de la commission législative portant sur des projets intéressant directement l'organisation et le fonctionnement de la justice, avec voix consultative.

La CEP s'est en outre demandé si, à l'instar de ce qui se passe au niveau fédéral, les représentants de la justice pourraient même être appelés en plénum du Grand Conseil (budget et comptes, interpellations et questions parlementaires portant sur l'administration de la justice) ou répondre par écrit à d'éventuelles interventions. Elle a finalement conclu par la négative, estimant que la magistrature n'aurait rien à gagner à cette immersion dans le jeu politique, car les questions posées ne seraient pas nécessairement respectueuses de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance des juges. A cet égard, le Conseil d'Etat constitue un bon filtre, même si ses réponses ne satisfont pas à 100% le pouvoir judiciaire. Il va de soi que, dans la mesure du possible (délais de réponse), le gouvernement devrait aussi informer le parlement de l'appréciation des juges.

Cette position plutôt restrictive par rapport à des interventions de magistrats judiciaires au plénum du Grand Conseil, notamment pour la défense de leur budget, n'est peut-être pas dans la logique d'une autonomisation complète de la justice en matière budgétaire et administrative; elle pourrait toutefois faire l'objet d'un réexamen après quelques années d'expériences.

#### **4.9.4. Dialogue entre autorités judiciaires et police**

La CEP estime que des rencontres fréquentes doivent avoir lieu entre l'état-major de la police et le Ministère public, comme cela se pratique actuellement.

En outre, des rencontres régulières doivent se tenir entre l'ensemble des juges d'instruction et l'état-major de la police (au moins deux ou trois fois l'an), ce qui ne se pratique semble-t-il plus, ou à échéance trop faible et avec une participation peu assidue de chacun. Ces rencontres peuvent, à l'occasion, réunir également les représentants du Ministère public.

Ces séances doivent permettre de discuter les divers problèmes liés à l'instruction et à l'activité de la police judiciaire (priorités, avancement des dossiers, ressources humaines, politique d'information, etc.).

La CEP estime également que l'état-major de la police pourrait aussi, de manière très ciblée, accompagner une fois ou l'autre la cheffe du DJSS lors de ses entretiens avec le Tribunal cantonal; il n'est pas judicieux que ces institutions s'ignorent totalement.

Plusieurs autres mesures évoquées par la CEP seraient aussi à même d'améliorer la coordination et la collaboration entre autorités judiciaires et police, en particulier:

- la désignation d'un "*primus inter pares*", ou d'un "doyen", chez les juges d'instruction (ci-après, ch. 4.12);
- la délégation de certaines tâches d'information à un préposé à la communication au service de la magistrature judiciaire (ci-après, ch. 4.10);
- l'amélioration de la formation permanente (ch. 4.10).

#### 4.10. Communication et formation

La nouvelle Constitution neuchâteloise prévoit, à son article 51, un devoir d'information s'imposant "à toutes les autorités cantonales". Naturellement, ce devoir s'adresse aux différentes autorités "avec une intensité variable". Pour ce qui est des tribunaux, "leur devoir d'information trouve une limite tout à fait légitime dans l'exigence de discrétion qui est indispensable à la sérénité de la justice"<sup>90</sup>.

Malgré cette dernière restriction, le constituant a voulu une certaine dynamisation de la politique d'information à tous les niveaux. La police a déjà pris les devants et pratique une politique ouverte qui contraste avec celle de ses partenaires. Dans ce contexte, la CEP comprend le souhait de la magistrature judiciaire de pouvoir compter sur les services d'un chargé de communication. Aux yeux de la CEP, cela pourrait constituer une activité partielle, mais cela permettrait d'améliorer la visibilité du pouvoir judiciaire et de mieux coordonner l'information avec le porte-parole de la police. Notons qu'une telle mission ne devrait pas nécessairement incomber à un spécialiste de la communication venu de l'extérieur, mais qu'elle pourrait le cas échéant être confiée à un juge présentant certaines prédispositions pour les contacts avec les médias (cf. recommandation sous ch. 5.2.2.7).

La méconnaissance et l'incompréhension réciproque constatées au sein de la police et de la magistrature judiciaire postulent une participation active de magistrats judiciaires à la formation des policiers, ce qui se fait d'ailleurs déjà au niveau de l'école de police, mais pourrait encore être développé dans le cadre de la formation permanente. L'éventuel chargé de communication de la magistrature pourrait aussi jouer un rôle au niveau de ces formations auxquelles la CEP accorde la plus haute importance.

De manière plus générale, la politique de formation de l'Etat mérite quelques réflexions. Ces trois dernières années, trois juges (MM. Decnaeck et Delachaux et M<sup>me</sup> Favre) et un policier ont suivi des cours très exigeants à la HEG. De telles formations en cours d'emploi impliquent des coûts, ne serait-ce que, pour ce qui est des juges d'instruction par exemple, parce qu'il a fallu désigner une juge d'instruction suppléante extraordinaire<sup>91</sup>.

La CEP estime qu'à l'avenir la formation de base de la HEG ou celle de l'Institut de police scientifique et de criminologie de l'Université de Lausanne devrait être requise des candidats à un poste de juge d'instruction, notamment économique. Si cela s'avère impossible, les bénéficiaires devraient alors, au vu de l'importance des coûts liés à la formation, s'engager à rester au service de l'Etat de Neuchâtel pendant un certain nombre d'années ou à lui restituer une partie desdits frais au *pro rata temporis*.

#### 4.11. La lutte contre la criminalité économique

Elle s'appuie notamment sur les trois piliers introduits par la réforme de 1999:

- le juge d'instruction économique (JIE)
- la brigade de lutte contre la criminalité économique (CRECO)
- le Tribunal pénal économique (TPE)

Il convient de s'interroger sur les décisions prises il y a une dizaine d'années, mais aussi sur les priorités fixées dans ce domaine (par exemple: surabondance de cabarets dans le canton). Les avis divergent sur l'importance de la criminalité économique, les juges tendant à la minimiser à l'inverse de la police. Plutôt réticent lors de l'introduction des nouvelles structures en 1999, le procureur général est aujourd'hui convaincu de leur utilité. Aucune des personnes auditionnées par la CEP ne les a d'ailleurs globalement remises en question.

Aux yeux de la CEP, la spécialisation d'un seul juge d'instruction économique comporte à la fois des avantages et des inconvénients. Le nombre d'affaires économiques traitées dans le canton, la complexité de ce type d'affaires, la durée de la formation justifient une certaine spécialisation; en revanche, la durée des procédures, l'intérêt tout relatif de certaines causes, le fait que deux juges d'instruction aient désormais acquis la formation HEG plaideraient plutôt pour une répartition des dossiers économiques les plus lourds entre au moins deux juges d'instruction; cela

<sup>90</sup> Rapport de la commission Constitution, du 22 novembre 1999, ad art. 49, p. 53.

<sup>91</sup> Cette magistrate a fonctionné du 1<sup>er</sup> juillet 2002 au 31 août 2003. Coûts en 2002: 44.500 francs, en 2003: 48.200 francs.

diversifierait aussi les interlocuteurs de la CRECO; la CEP fera donc une suggestion dans ce sens aux autorités compétentes (cf. recommandation sous ch. 5.2.2.10). A noter que l'attribution de certaines permanences au juge d'instruction économique permettrait aussi de sortir un peu de l'engrenage de la spécialisation absolue tout en déchargeant ses collègues de l'instruction.

La CEP a d'ailleurs été satisfaite d'apprendre par le biais du Tribunal cantonal<sup>92</sup> que les juges d'instruction Sylvie Favre et Yann Decnaeck se disent d'ores et déjà prêts à se répartir les dossiers économiques entre eux, voire à travailler de concert sur de grosses affaires économiques.

De son côté, la CRECO conserve toute sa justification. Il est important de disposer d'une équipe d'enquêteurs à même de comprendre toutes les subtilités de dossiers économique-financiers complexes et il est heureux qu'une équipe relativement efficace soit maintenant en place. Cela n'empêche pas qu'elle traite ici ou là d'autres dossiers, "hérités" notamment lors de permanences qu'elle assume désormais.

Enfin, en ce qui concerne le Tribunal pénal économique, peu de causes parviennent jusqu'à lui, mais il s'agit là d'une structure à disposition, s'appuyant sur un président ayant suivi la formation ad hoc de la HEG et sur deux juges intéressés par ce type de dossiers; si le TPE ne siège pas, ses membres ont d'autres activités et le nombre peu élevé de causes dévolues à cette Cour ne justifierait donc pas sa suppression.

Dans le cadre de la lutte contre la criminalité économique, le Ministère public apparaît comme le seul partenaire qui n'ait guère été renforcé ces dernières années<sup>93</sup>.

#### **4.12. Un "*primus inter pares*" ou "doyen" chez les juges d'instruction**

Les juges d'instruction neuchâtelois déploient leurs activités de manière presque totalement indépendante; certes, le Ministère public pourrait intervenir dans les enquêtes, exiger certains compléments, mais il n'a guère le temps de se pencher sur les dossiers en cours d'instruction.

Dans d'autres cantons (par exemple: Vaud, Genève, Fribourg), un juge d'instruction cantonal ou un président des juges d'instruction répartit les affaires, coordonne les pratiques et apparaît comme l'interlocuteur de la police pour les questions générales. Une telle solution apparaîtrait judicieuse au procureur général, mais ne serait pas très appréciée des juges d'instruction qui y perdraient évidemment une partie de leur liberté.

Compte tenu des bouleversements annoncés au niveau fédéral dans le cadre de l'uniformisation des procédures pénales cantonales (rôle renforcé du Ministère public en lieu et place des juges d'instruction), la CEP ne juge pas opportun de transformer aujourd'hui en profondeur notre système de l'instruction. En revanche, il lui paraît souhaitable que soit désigné un juge d'instruction "*primus inter pares*", ou un "doyen", à même notamment de faciliter le dialogue entre policiers et magistrats et de représenter ces derniers vis-à-vis de l'extérieur; les éventuels problèmes relationnels ou organisationnels entre police judiciaire et juges d'instruction pourraient être traités au niveau de ce "doyen" des juges d'instruction et du chef de la police de sûreté sans remonter toute la hiérarchie pour aboutir au Conseil d'Etat et au Tribunal cantonal.

Il va de soi que le juge désigné devrait être un élément fédérateur à même de réunir les parties et de contribuer au dialogue. Son rôle serait aussi important pour redonner un esprit d'équipe à des juges d'instruction à l'esprit plutôt individualiste et pour soutenir et accompagner les nouveaux arrivants dans leurs premiers pas dans une carrière où les formations s'acquièrent beaucoup par la pratique. Notons qu'un tel système existe déjà dans le canton de Vaud et qu'il avait été évoqué à Neuchâtel en... 1945! (cf. proposition sous ch. 5.3.5).

#### **4.13. Statut de l'analyste financier ou de spécialistes techniques**

Plusieurs magistrats judiciaires ont regretté que la nouvelle analyste, rattachée à la justice pour des raisons avant tout salariales (salaire de spécialiste trop élevé pour bien s'intégrer dans l'échelle des rémunérations de la police), n'ait pas la qualité d'agente de la police judiciaire, ce qui l'empêche de procéder à des enquêtes ou des interrogatoires, de rédiger et signer des rapports prenant place dans le dossier d'instruction, etc.

<sup>92</sup> Lettre du Tribunal cantonal à la CEP du 28 octobre 2003.

<sup>93</sup> Il a néanmoins obtenu un collaborateur scientifique supplémentaire.

La CEP s'étonne que cette question n'ait pas trouvé réponse en près de trente mois de vacance du poste et propose de modifier le code de procédure pénale neuchâtelois (CPPN) de manière à conférer ce statut aux actuels et futurs analystes financiers des juges d'instruction ainsi que, comme l'a suggéré le Conseil d'Etat, à d'autres spécialistes techniques (cf. proposition sous ch. 5.3.4).

## **5. CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS**

### **5.1. Conclusions**

Après des travaux qui se sont étendus sur plus d'une année, la CEP a présenté ci-devant une vaste fresque des difficultés relationnelles qui existent entre magistrature judiciaire d'une part, Conseil d'Etat et police cantonale d'autre part, ainsi qu'une analyse relativement détaillée de la situation du juge Decnaeck.

Les problèmes sont à la fois d'ordre relationnel et institutionnel. Ils reflètent la confrontation de fortes personnalités et des lacunes de communication pour le moins préoccupantes entre les divers partenaires concernés. Il faut toutefois reconnaître que le cadre institutionnel n'offre pas les "plate-forme de dialogue" qui auraient permis de régler les problèmes à la base et à l'amiable. Dès lors, une succession de petits faits et incidents, en soi peu importants, a conduit à une situation de blocage préoccupante.

L'analyse des activités du juge d'instruction en matière économique a, comme il se doit, longuement retenu l'attention de la CEP qui s'est penchée à la fois sur les difficultés relationnelles et sur les critiques d'ordre professionnel. Le bilan global n'est pas satisfaisant, même si l'on tient compte d'un contexte général peu propice à une activité normale (début difficiles de la CRECO, formation HEG astreignante du juge d'instruction économique, non-remplacement de l'analyste financier, plainte pénale, travaux de la CEP, intérêt médiatique). Il incombera au Tribunal cantonal d'examiner l'ensemble de cette problématique, en tenant également compte des faits établis – et incontestés – dans le cadre de la procédure pénale en cours, spécialement la remise du dossier à la presse. La CEP souhaite en particulier que le Tribunal cantonal se penche sur la question de l'activité professionnelle du juge d'instruction économique, au besoin par le biais d'une expertise externe, cela dans un délai qui permette un rapide retour à l'efficacité et à la sérénité dans la lutte contre la criminalité économique.

Quant au différend qui oppose le Tribunal cantonal et le Conseil d'Etat, il repose notamment sur une interprétation fondamentalement différente des notions de séparation des pouvoirs et de secret de fonction. Dans ce débat politico-juridique, la CEP considère l'approche du Tribunal cantonal comme trop figée et elle se rallie à une interprétation plus moderne, suivant ainsi la voie tracée par les Chambres fédérales, par le juge Egli, par la commission législative du Grand Conseil et par son propre expert, le professeur Mahon.

La CEP estime par ailleurs que le Tribunal cantonal n'assume pas pleinement ses tâches d'autorité de surveillance de la magistrature judiciaire, en partie faute de moyens suffisants. Elle voit d'un œil favorable le projet de loi sur la haute surveillance de la gestion du Tribunal cantonal et l'exercice des autres compétences du Grand Conseil en matière judiciaire (loi sur la haute surveillance, LHS) proposée par la commission législative et sur lequel le Grand Conseil sera amené à se prononcer prochainement. A plus long terme, elle souhaiterait toutefois l'institution d'un Conseil de la magistrature qui aurait pour mission d'assister le Grand Conseil et sa (future) commission judiciaire dans leur tâche de haute surveillance et qui assumerait par ailleurs la surveillance ordinaire sur l'ensemble de la magistrature.

Du côté gouvernemental et plus particulièrement chez la cheffe du DJSS, on notera une constante préoccupation visant au bon fonctionnement à la fois de la justice et de la police; même si les formes n'ont pas toujours été parfaitement respectées, les objectifs de fond ont été le plus souvent louables. En ce qui concerne la "rumeur", constatant aujourd'hui encore l'accumulation de retards dans l'instruction de certains dossiers économiques importants, la CEP est amenée à admettre qu'un minimum de curiosité s'imposait de la part de l'autorité de haute surveillance, alors le Conseil d'Etat, dans ce qui apparaissait comme un sérieux redimensionnement de certaines affaires pénales proches de la prescription.

Quant aux accusations d'immixtion dans le processus judiciaire lancées à l'encontre de Monika Dusong, elles se sont avérées mal fondées, le seul cas effectivement discutable relevant plus de la maladresse que de la tentative d'influence.

Toujours est-il que la cheffe du DJSS devrait parfois affirmer ses convictions avec moins d'aplomb et faire preuve de plus d'écoute de ses partenaires.

La coordination entre les divers services disposant d'informations utiles pour découvrir d'éventuels délits en matière économique (office des faillites, service des contributions, service du commerce et des patentes, etc.) ne paraît pas idéale; il conviendrait d'analyser comment améliorer la transmission des informations sans pour autant violer les principes fondamentaux de la protection des données.

Le pouvoir judiciaire apparaît sous certains aspects préterité par rapport à l'exécutif et au législatif. La CEP regrette cette situation et propose diverses mesures de rééquilibrage, en particulier l'institution d'une certaine autonomie budgétaire et administrative de l'ordre judiciaire.

La CEP se montre par ailleurs préoccupée par les retards survenus dans l'instruction de plusieurs dossiers économiques importants et elle invite le Tribunal cantonal à en établir le bilan et, cas échéant, à prendre les mesures propres à combler ces retards, en confiant si nécessaire à un juge d'instruction extraordinaire la reprise des dossiers en souffrance pour que justice soit rendue avant survenance de la prescription.

Il n'y a pas de solution-miracle qui permette de régler d'un jour à l'autre les divers problèmes rencontrés. La CEP espère toutefois que son appréciation objective des faits et les recommandations et propositions législatives figurant dans le présent chapitre contribueront à l'assainissement de la situation. Elle compte sur les divers partenaires pour aborder à l'avenir leurs relations dans un nouvel esprit, davantage porté à l'écoute de l'autre et à la collaboration loyale qu'à la susceptibilité, à la rivalité et à la confrontation.

La CEP se réjouit à cet égard de constater que les contacts semblent avoir repris entre les pouvoirs exécutif et judiciaire. Elle prend également acte avec satisfaction des déclarations des autorités concernées qui disent vouloir mettre en œuvre loyalement ses recommandations et étudier attentivement ses propositions.

## **5.2. Recommandations**

### **5.2.1. *Recommandations générales***

De manière générale, la CEP invite tous les partenaires impliqués (Conseil d'Etat, DJSS, magistrature judiciaire, police cantonale) à améliorer leur communication réciproque, à décroiser leurs informations sans dogmatisme et à favoriser le dialogue institutionnel, notamment par des rencontres régulières (voir ci-devant chiffre 4.9), dans le respect de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la justice.

Le pouvoir judiciaire est l'un des trois pouvoirs de la République, à côté du législatif et de l'exécutif. Dans toute la mesure du possible, il importe que les autorités politiques, ainsi que les divers organismes liés à l'Etat favorisent l'égalité de ces trois pouvoirs, aussi bien au niveau de la législation que de l'ordre protocolaire (voir ci-devant chiffre 4.3).

### **5.2.2. *Recommandations spécifiques***

#### **5.2.2.1. *Tribunal cantonal***

La CEP prie le Tribunal cantonal, en sa qualité d'autorité de surveillance, de réexaminer la situation du juge Decnaeck à la lumière des constatations résumées dans le présent rapport, ainsi que dans l'ordonnance du juge Egli. Elle lui demande en particulier de se pencher sur la question de l'activité professionnelle du juge d'instruction économique, au besoin par le biais d'une expertise externe, et de prendre les mesures nécessaires au retour de la sérénité et de l'efficacité dans la lutte contre la criminalité économique.

### **5.2.2.2. Tribunal cantonal**

Des retards importants apparaissent dans l'instruction de certains dossiers qui se sont enlisés pendant des années (y compris celui dont était née la "rumeur"); le Ministère public craint même "que l'avenir nous apporte de nouveaux dossiers dont il ne sera pas possible de tirer grand'chose, notamment en raison de retards apportés à leur instruction". La CEP prie instamment le Tribunal cantonal, en sa qualité d'autorité de surveillance, le cas échéant avec le soutien du Ministère public, d'établir une liste précise des dossiers en souffrance, de veiller à leur répartition entre les juges d'instruction en fonction des forces disponibles et des risques de prescription et, si nécessaire, de nommer temporairement un juge d'instruction extraordinaire. De manière plus générale, elle prie le Tribunal cantonal d'examiner, dans la perspective de sa surveillance, la mise en place d'un système d'indicateurs lui permettant de veiller au suivi des dossiers.

### **5.2.2.3. Ministère public / DJSS, DFAS, DEP**

Plusieurs personnes auditionnées par la CEP lui ont fait part de leur étonnement quant à la très forte rotation des titulaires d'établissements publics<sup>94</sup> et au nombre élevé, bien qu'en légère diminution, des cabarets-dancings sur sol neuchâtelois<sup>95</sup>. Notre commission suggère au Ministère public d'accorder une certaine priorité aux affaires pénales portées à sa connaissance dans ce secteur tout particulièrement propice au blanchiment d'argent de provenance douteuse. Dans ce contexte, le DEP devrait aussi accorder une attention toute particulière aux conditions de travail des "artistes" étrangères<sup>96</sup> et le DFAS examiner de très près les déclarations fiscales des établissements évoqués ci-devant.

Il conviendrait à cet égard d'analyser (Conseil d'Etat, DJSS, Ministère public) la manière dont pourraient être améliorées, dans le respect des principes fondamentaux de la protection des données, la transmission des informations et la coordination entre les divers services disposant d'informations utiles pour découvrir d'éventuels délits en matière économique (office des faillites, service des contributions, service du commerce et des patentes, service des étrangers, etc.).

### **5.2.2.4. DJSS / sous-commission gestion et finances DJSS**

Au sein de la magistrature neuchâteloise, le Ministère public apparaît comme l'organe le moins bien doté en personnel, ce qui rend difficile le suivi régulier du travail confié aux juges d'instruction. Le DJSS est invité à examiner dans quelle mesure le cahier des charges du Ministère public pourrait être allégé de tâches non indispensables (par exemple: signature de 15 000 ordonnances pénales par an et saisie des données y relatives), subsidiairement si sa dotation devrait être renforcée.

### **5.2.2.5. DJSS**

La réorganisation de l'office des faillites, l'amélioration de la formation du personnel, ainsi qu'un renforcement des effectifs devraient permettre de résorber à fin 2003 l'important retard survenu au fil des ans dans le traitement des dossiers. La cheffe du DJSS est invitée à réunir tous les partenaires intéressés (juges, Ministère public, CRECO, service des poursuites et faillites et du registre du commerce) au terme de ce processus, de manière à tirer le bilan des réformes et à détecter les améliorations encore souhaitables.

---

<sup>94</sup> Le Conseil d'Etat a informé la CEP du fait que le nombre de patentes délivrées s'avère relativement stable: 951 patentes ont été délivrées en 1996 (tous types confondus) et 959 en 2002. Le nombre de changements de titulaires de patentes est également stable: 175 en 1996 et 167 en 2002. Si ces derniers chiffres sont stables, la CEP estime qu'ils sont élevés.

<sup>95</sup> Le Conseil d'Etat a informé la CEP des éléments suivants: par le passé, le canton a compté jusqu'à 26 cabarets, on en dénombre aujourd'hui 21.

<sup>96</sup> A cet égard, le Conseil d'Etat a informé la CEP qu'il étudiait, dans le cadre de sa réponse au postulat Béatrice Bois du 26 mars 2001 (01.112) l'introduction d'un nouvel arrêté sur les conditions d'engagement des artistes de cabarets ainsi que la possibilité de fixer un nombre maximal de danseuses par établissement. Des travaux sont parallèlement en cours au niveau interdépartemental s'agissant de la réglementation de l'exercice de la prostitution et de l'exploitation des salons de massage.

#### **5.2.2.6. *Ministère public, juges d'instruction***

Les policiers s'investissent beaucoup et jouent un rôle important dans le cadre des enquêtes pénales, puis ils sont souvent "déconnectés" de l'information jusqu'au jugement (s'il y en a un) dont ils prennent généralement connaissance par la presse. Pour éviter les malentendus, mais aussi à des fins didactiques, la CEP suggère au Ministère public et aux juges d'instruction de poursuivre et même d'intensifier leurs efforts visant à expliquer à leurs "subordonnés" les tenants et aboutissants des décisions judiciaires susceptibles d'être mal interprétées.

#### **5.2.2.7. *DJSS, sous-commission gestion et finances DJSS***

La communication apparaît fondamentale dans le monde moderne et la nouvelle Constitution neuchâteloise prévoit un devoir d'information des autorités. La CEP invite le DJSS à revoir la question d'un chargé de communication (à temps partiel) de la magistrature judiciaire appelé à collaborer étroitement avec le porte-parole de la police (voir ci-devant, ch. 4.10).

#### **5.2.2.8. *Police cantonale***

D'importants efforts sont faits par la police cantonale au niveau de la formation continue. En vue de faciliter les contacts et la compréhension réciproques, la CEP suggère d'y convier aussi parfois des magistrats judiciaires, notamment des juges de siège (Tribunal cantonal, tribunaux de district) (voir ci-devant, ch. 4.10).

#### **5.2.2.9. *Grand Conseil***

Une formation de base HEG ou Institut de police scientifique et de criminologie de l'Université de Lausanne ou toute autre formation équivalente apparaît de plus en plus nécessaire pour un juge d'instruction, notamment économique. Eu égard aux difficultés résultant d'une acquisition de cette formation en cours d'emploi, la CEP propose au Grand Conseil de la privilégier au cours de la procédure d'élection et ce de la mise au concours d'un poste vacant à l'élection proprement dite.

#### **5.2.2.10. *Ministère public / juges d'instruction***

L'expérience a montré qu'une spécialisation totalement cloisonnée d'un juge d'instruction dans le domaine économique présente certains inconvénients. Deux juges d'instruction ayant désormais acquis la formation adéquate, la CEP est d'avis qu'une certaine répartition entre eux des dossiers économiques les plus lourds serait judicieuse; par le biais des permanences, lesdits juges se verraient aussi confier des affaires appartenant à d'autres domaines. La CEP prie le Ministère public et les juges d'instruction de tenir compte de cette suggestion qui ne va pas à l'encontre de la législation<sup>97</sup>.

### **5.3. *Réformes constitutionnelle et législatives***

#### **5.3.1. *Surveillance et haute surveillance de la magistrature judiciaire (voir ci-devant chiffres 4.4 et 4.5)***

La CEP est d'avis que le projet de loi sur la haute surveillance de la gestion du Tribunal cantonal et l'exercice des autres compétences du Grand Conseil en matière judiciaire établi par la commission législative, projet auquel elle a elle-même proposé divers amendements et qui concrétise les dispositions de la nouvelle Constitution cantonale en la matière, doit être mené à chef à court terme. Elle encourage en conséquence le Grand Conseil à accorder la priorité à la réalisation de ce projet.

La CEP estime néanmoins que, au-delà de ces travaux législatifs en matière de haute surveillance, une réforme supplémentaire portant sur la surveillance au sein même de l'ordre judiciaire devrait être examinée, dans le sens de l'institution d'un Conseil de la magistrature.

<sup>97</sup> L'article 102, alinéa 2, du code de procédure pénale neuchâtelois précise que "*le Grand Conseil nomme cinq juges d'instruction, dont un au moins spécialisé dans la lutte contre la criminalité économique*".

Une telle réforme nécessite, de l'avis de la CEP, une révision de la Constitution et elle aurait des répercussions assez importantes sur plusieurs législations, notamment la loi d'organisation judiciaire (institution, composition et compétences du Conseil de la magistrature) et la (future) loi sur la haute surveillance du Grand Conseil sur la gestion du Tribunal cantonal (liens entre la commission judiciaire et le Conseil de la magistrature). Aussi son examen et sa réalisation devraient-ils être confiés à la commission législative. Afin d'ouvrir le débat, mais sans prétendre à l'exhaustivité, la CEP propose un avant-projet de décret portant révision de la Constitution qui montre comment une telle réforme pourrait se présenter (voir partie III du présent rapport, projet n° 1).

### **5.3.2. *Autonomie budgétaire et administrative de la magistrature judiciaire (voir ci-devant chiffre 4.6)***

La volonté de la CEP de favoriser l'autonomie budgétaire et administrative de la magistrature judiciaire a de nombreuses implications législatives et les quelques propositions formulées ici n'ont pas l'ambition de régler la totalité du problème, problème qui devrait être approfondi dans la plus large consultation des milieux intéressés. Nos propositions visent à ouvrir le débat législatif sur cette autonomisation.

Dans ce contexte, nous proposons en annexe des projets de loi introduisant les réformes suivantes (voir partie III du présent rapport, projet n° 2):

#### *Chapitre 1a de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (nouveau)*

Fixation de la compétence des autorités judiciaires par l'intermédiaire de la commission de la magistrature, en matière administrative et budgétaire et garantie d'un accès direct au DFAS et à la commission de gestion et des finances du Grand Conseil. Le parlement trancherait en cas de divergences entre le Conseil d'Etat et les autorités judiciaires. Un secrétariat général du pouvoir judiciaire serait chargé de la coordination, ainsi que de la gestion quotidienne du budget de l'ordre judiciaire.

#### *Ad art. 39 et 42 de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise*

Transfert aux autorités judiciaires de la compétence de nommer, suspendre et révoquer les fonctionnaires judiciaires. L'organe compétent serait la commission de la magistrature.

#### *Ad art. 45, al. 1, de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise*

Garantie d'un droit de discussion au niveau du choix des locaux nécessaires à l'administration de la justice.

#### *Ad art. 24a de la loi d'organisation du Grand Conseil et 42, al. 2, de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale*

Prise en compte par ces deux lois des modifications apportées à l'OJN.

### **5.3.3. *Secret de fonction***

Dans son ordonnance de classement, le juge Egli a évoqué une éventuelle lacune de la loi pour ce qui concerne l'étendue du secret de fonction à l'égard du chef ou de la cheffe du DJSS, magistrat(e) d'ailleurs lui (elle)-même tenu(e) au secret de fonction.

Estimant que certaines informations policières sont indispensables à une bonne conduite du DJSS, la CEP propose un assouplissement de l'article 95 du code de procédure pénale neuchâtelois au profit du chef (de la cheffe) du DJSS (voir partie III du présent rapport, projet n° 3). La délimitation des éléments d'information transmissibles devra être précisée d'entente entre les divers partenaires (DJSS, police, Tribunal cantonal, Ministère public).



La CEP estime en outre judicieux de préciser dans le texte de la loi que, en cas de carence ou de dysfonctionnement important à la tête du DJSS, la levée du secret de fonction peut valoir, à titre subsidiaire, à l'égard du Conseil d'Etat en tant que collège, pour ce qui est des informations nécessaires à son devoir de surveillance du Département. Il va au demeurant de soi, au regard de la CEP, qu'en cas de vacance à la tête du DJSS, la disposition prévue s'applique également à l'égard du membre du Conseil d'Etat qui en assure la suppléance.

Se pose également le problème du secret de fonction à l'égard de l'autorité de nomination (cf. problème de la transmission de son dossier à la sous-commission judiciaire par le juge Decnaeck). La CEP considère que cette question sera réglée de manière judicieuse par la commission législative dans son projet de loi sur la haute surveillance de la gestion du Tribunal cantonal et l'exercice des autres compétences du Grand Conseil en matière judiciaire.

#### **5.3.4. Statut de l'analyste financier et des autres spécialistes techniques (voir ci-devant chiffre 4.13)**

Pour des raisons d'efficacité du travail, la magistrature judiciaire estime indispensable que l'analyste ait la qualité d'agent(e) de la police judiciaire. La CEP donne suite à ce vœu unanime en proposant une modification de l'article 93 du code de procédure neuchâtelois; elle propose toutefois, sur suggestion du Conseil d'Etat, d'étendre ce statut aux autres spécialistes techniques qu'il s'avérerait nécessaire d'engager. On peut penser par exemple à un informaticien dont la police judiciaire, le Ministère public ou les juges d'instruction auraient besoin pour analyser des disques durs dans les affaires de pédophilie (voir partie III du présent rapport, projet n° 4).

#### **5.3.5. "Primus inter pares" ou "doyen" chez les juges d'instruction (voir ci-devant chiffre 4.12)**

Au cours de ses travaux, la CEP a regretté le relatif isolement des juges d'instruction, l'absence d'un "conciliateur" interne lors des conflits avec la police et d'un interlocuteur représentant les juges vis-à-vis de l'extérieur. La désignation d'un "primus inter pares" ou "doyen" devrait remédier en partie à ces défauts, d'où notre proposition d'adjonction d'un article 103a au code de procédure pénal neuchâtelois.

Il sera nécessaire d'analyser en détail quels seront les attributions et le cahier des charges à conférer à ce doyen et de délimiter son rôle par rapport à celui du Tribunal cantonal en tant qu'autorité disciplinaire et de surveillance des magistrats, ainsi que par rapport au Ministère public.

Si la CEP propose que ce doyen soit désigné par le Tribunal cantonal, cette question mérite également une analyse plus approfondie.

Ces questions pourront par ailleurs faire l'objet d'échanges avec les autorités et magistrats concernés.

La CEP propose donc au Grand Conseil de renvoyer ce projet de loi à la commission législative (voir partie III du présent rapport, projet n° 5).

#### **5.3.6. Assermentation des magistrats judiciaires (voir ci-devant chiffre 4.3)**

La CEP a regretté que les magistrats du pouvoir judiciaire soient peu connus des membres du Grand Conseil, voire du Conseil d'Etat. A ses yeux, l'assermentation des juges devant le Grand Conseil et non plus devant le Tribunal cantonal – mais en présence de ce dernier – pourrait constituer une occasion de rencontre et de rapprochement mutuel. En outre, notre commission a estimé que l'assermentation des trois pouvoirs dans le même cadre (celui d'une session du Grand Conseil) était un geste symbolique de nature à contribuer à rétablir le dialogue et le respect qui doit s'instaurer entre eux. La CEP propose dès lors une modification en ce sens de l'art. 4a de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise et l'adjonction d'un nouvel art. 124a à la loi d'organisation du Grand Conseil. Ainsi, l'assermentation des trois pouvoirs aurait lieu devant la même autorité (voir partie III du présent rapport, projet n° 6).

### **5.3.7. Dispositions concernant les CEP**

La procédure des commissions d'enquête parlementaire soulève diverses questions juridiques délicates qui, dans le canton, ne sont pas réglées par la loi alors qu'elles devraient l'être (notamment: droit à l'information de ces commissions, obligation des personnes interrogées à fournir des informations et droit de refuser de répondre, levée du secret de fonction, confidentialité, droits et garanties de procédure offertes aux personnes dont les intérêts sont directement concernés [droit d'être entendues, droit d'accès au dossier, droit de se faire assister d'un avocat, etc.]). La CEP est d'avis que ces questions devraient faire l'objet d'une réglementation. Afin de lancer le débat législatif, mais sans prétendre à l'exhaustivité, elle propose à cet égard un projet de loi portant révision de la loi d'organisation du Grand Conseil (voir partie III du présent rapport, projet n° 7).

Après avoir pris connaissance des dispositions très détaillées et contraignantes figurant à ce sujet dans la nouvelle loi fédérale sur l'Assemblée fédérale, du 16 décembre 2002, la CEP s'est cependant bornée à proposer un complément à la loi d'organisation du Grand Conseil qui se limite à l'essentiel. Elle considère en effet, sur la base de la pratique des deux seules CEP qu'a connues le canton jusqu'ici, que ces questions doivent être réglées de manière souple afin de permettre de tenir compte des exigences propres aux diverses situations.

Au terme de ses travaux, qu'elle a cherché à mener de la manière la plus objective possible, la CEP espère qu'ils auront servi, là où cela pouvait être nécessaire, à "crever l'abcès", et surtout qu'ils pourront contribuer à la construction ou la reconstruction de l'avenir sur des bases sinon nouvelles, du moins renouvelées, et fondées sur un dialogue serein entre les pouvoirs. Seul un tel dialogue permet, dans le respect de l'indépendance de la justice, aux personnes et aux institutions de travailler ensemble dans l'intérêt général.

La CEP tient encore à remercier toutes les personnes qui ont été appelées – parfois dans des circonstances délicates – à lui fournir des renseignements, que ce soit au travers de leur audition personnelle ou en réponse à une demande écrite de la commission. Toutes ont loyalement offert leur collaboration et l'ont fait de bonne foi.

Le présent rapport, les appréciations et les propositions qu'il contient ont reçu l'aval unanime des quatre membres désignés de la commission et des deux personnes qui les ont assistés tout au long de leurs travaux.

Le présent rapport a été adopté à l'unanimité des membres de la commission lors de sa séance du 7 novembre 2003.

Nous prions le Grand Conseil de prendre acte du présent rapport et lui proposons d'accepter les projets de loi n<sup>os</sup> 3, 4 et 6 et de renvoyer à la commission législative le projet de décret n° 1 et les projets de loi n<sup>os</sup> 2, 5 et 7 qui figurent ci-après dans la partie III.

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

Cortailod, le 7 novembre 2003

Au nom de la commission d'enquête parlementaire:

D. COTTIER, président                      R. GRABER, vice-président

C. BOREL, rapporteur                      A. BRINGOLF, membre

P. MAHON, expert                          P. LIÈVRE, secrétaire

## **PARTIE II SEPARATION DES POUVOIRS, INDEPENDANCE DE LA JUSTICE, HAUTE SURVEILLANCE ET SURVEILLANCE DE L'ORDRE JUDICIAIRE**

Document de travail établi par M. Pascal Mahon à la demande de la CEP

### **REMARQUE LIMINAIRE**

*Le présent document de travail a été établi à la demande de la CEP, en juin – juillet 2003, à la suite d'une première discussion générale que la commission avait eue sur les thèmes de la séparation des pouvoirs, de l'indépendance de la justice et de la (haute) surveillance sur les magistrats de l'ordre judiciaire. Il devait servir de fondement à une deuxième discussion plus approfondie de ces thèmes au sein de la commission, notamment au regard du projet de loi élaboré par la commission législative sur la haute surveillance du Grand Conseil sur la gestion du Tribunal cantonal.*

*Base de travail interne à la commission, le présent document ne prétend aucunement à l'exhaustivité, ni en ce qui concerne les réflexions et propositions qu'il contient, ni en ce qui concerne l'appareil scientifique dont il est muni.*

### **1. LES PRINCIPES DE LA SÉPARATION DES POUVOIRS ET DE L'INDÉPENDANCE DES AUTORITÉS JUDICIAIRES**

#### **1.1. Origine et significations de la séparation des pouvoirs**

Puisant ses sources dans l'Antiquité, la "séparation des pouvoirs" trouve son origine moderne au XVII<sup>e</sup> et au XVIII<sup>e</sup> siècles, chez Thomas Locke et, surtout, chez Montesquieu. Depuis, elle est devenue un élément de base, un principe constitutionnel fondamental de l'organisation de l'Etat, du moins de l'Etat libéral<sup>98</sup>. A l'origine, elle avait surtout une fonction "négative", de limitation du pouvoir de l'Etat et des risques d'abus qu'il implique: aucun organe étatique ne doit avoir un pouvoir absolu, plusieurs organes doivent se répartir les tâches étatiques et collaborer. "Pour qu'on ne puisse pas abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir" (De l'esprit des lois, 1748). Par la suite, au cours des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, les juristes – en Allemagne notamment – ont fait de la séparation des pouvoirs un concept académique, consistant en trois opérations logiques: 1°) les activités de l'Etat sont *divisées* en catégories ou

---

<sup>98</sup> Sur la séparation des pouvoirs, voir notamment KÄGI WERNER, Zur Entstehung, Wandlung und Problematik des Gewaltenteilungsprinzips, Zurich, 1937; IMBODEN MAX, Montesquieu und die Lehre der Gewaltentrennung (1959), et Gewaltentrennung als Grundproblem unserer Zeit (1965), in: M. IMBODEN, Staat und Recht, Bâle/Stuttgart, 1971, p. 55-74 et p. 111-124; SEILER HANSJÖRG, Gewaltenteilung, Allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung, Berne, 1994; RIKLIN ALOIS, Die gewaltenteilige Mischverfassung Montesquieus im ideengeschichtlichen Zusammenhang, in: WEINACHT PAUL-LUDWIG (éd.), Montesquieu – 250 Jahre "Geist der Gesetze", Baden-Baden, 1999, p. 15-29; GRAF MARTIN, Gewaltenteilung und neue Bundesverfassung, ZBl 2000, p. 1-15; AUER ANDREAS – MALINVERNI GIORGIO – HOTTELIER MICHEL, Droit constitutionnel suisse, vol. I: L'Etat, Berne, 2000, nos 1650 et ss, p. 579 et ss; MAHON PASCAL, Le principe de la séparation des pouvoirs, in: THÜRER DANIEL – AUBERT JEAN-FRANÇOIS – MÜLLER JÖRG PAUL, Droit constitutionnel, Zurich, 2001, p. 1011-1025; HÄFELIN ULRICH – HALLER WALTER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4<sup>e</sup> éd., Zurich, 2001, nos 1405 et ss, p. 403 et ss.

*fonctions*; 2°) ces différentes fonctions sont *attribuées à des organes différents*; 3°) ces organes sont entre eux dans un *rapport d'équilibre*, qui peut être d'indépendance ou d'interdépendance.

Ainsi comprise, la séparation des pouvoirs s'établit entre trois fonctions, la fonction *législative*, la fonction *exécutive* (ou administrative) et la fonction *judiciaire* (ou juridictionnelle), attribuées respectivement à trois organes, un parlement, un gouvernement et des tribunaux. Pour le dire en termes simples, voire simplistes: la fonction législative consiste à faire des lois, c'est-à-dire à poser des règles générales et abstraites; la fonction exécutive à prendre des décisions, c'est-à-dire à appliquer ces règles à des cas concrets et individuels; la fonction judiciaire à rendre des jugements, c'est-à-dire à trancher les litiges qui résultent de l'application des règles. On remarquera, du point de vue de la terminologie, que le mot "pouvoir" peut être pris dans deux sens: il désigne tantôt la fonction, tantôt l'organe. On peut dire, par exemple, que le parlement *exerce* le pouvoir législatif (fonction), mais aussi qu'il *est* le pouvoir législatif (organe). L'idée de la séparation des pouvoirs est donc d'attribuer les différents pouvoirs-fonctions à des pouvoirs-organes différents.

La construction de la *séparation* des pouvoirs – c'est-à-dire les trois opérations logiques présentées ci-devant – a fait l'objet de maintes critiques: les fonctions sont difficiles à distinguer, surtout les fonctions législative et exécutive; l'attribution exclusive d'une fonction à un organe unique est une vue de l'esprit, qui ne résiste guère aux exigences de la pratique (ceci vaut surtout, encore une fois, pour les fonctions législative et exécutive: le parlement a souvent des compétences exécutives et le gouvernement a toujours, et presque nécessairement, des compétences législatives [préparation des projets de lois, adoption d'ordonnances]); enfin, l'équilibre entre les organes n'est jamais parfait, ni durable: c'est tantôt le parlement, tantôt le gouvernement qui domine.

Il est cependant généralement admis que la *séparation* est réalisable au moins pour la fonction judiciaire: celle-ci est assez clairement définissable et elle peut aisément être confiée à des tribunaux vraiment indépendants.

Pour le reste, il est assez souvent admis aussi qu'on devrait peut-être, plutôt que de "séparation" des pouvoirs (*Gewaltentrennung*), parler de "division", de "partage" ou de "répartition" des pouvoirs ou *du* pouvoir (*Gewaltenteilung*)<sup>99</sup>.

La nouvelle Constitution fédérale, pas plus que l'ancienne, ne consacre d'ailleurs aucune disposition explicite et spécifique au principe de la séparation ou de la répartition des pouvoirs. L'omission est volontaire, non pas que le principe soit renié, au contraire; mais parce que, précisément, sa concrétisation est pleine de nuances et de subtilités – notamment "en raison de la multiplicité des interactions des différentes fonctions étatiques" et du régime de "coopération des pouvoirs" qui en résulte –, et parce que le principe ne se prête donc guère à une "codification" simple et synthétique<sup>100</sup>. Le principe de la séparation des pouvoirs n'en demeure pas moins un élément fondamental de l'organisation des autorités fédérales, qui a rang constitutionnel<sup>101</sup>.

Il s'impose d'ailleurs aux cantons, en vertu de la jurisprudence du Tribunal fédéral, qui le reconnaît depuis longtemps comme un droit constitutionnel des particuliers<sup>102</sup>. Le canton de Neuchâtel l'a du reste inscrit dans sa nouvelle Constitution, à l'article 46, alinéa 1, en tête du titre consacré aux autorités cantonales.

On relèvera encore, sans s'y arrêter, puisque tel n'est pas le propos du présent document, que les diverses façons d'aménager l'équilibre entre les pouvoirs – c'est-à-dire les diverses concrétisations de la séparation des pouvoirs –, principalement les pouvoirs législatif et exécutif,

---

<sup>99</sup> Voir notamment le "Rapport de la commission "Constitution" au Grand Conseil à l'appui d'un projet de nouvelle Constitution cantonale", du 22 novembre 1999 (rapport 00.009), tiré à part, Neuchâtel, p. 72 (ad art. 46 du projet).

<sup>100</sup> Message relatif à une nouvelle constitution fédérale, du 20 novembre 1996, FF 1997 I 375 et ss, spécialement 377. Voir aussi, dans le même sens, FF 2001 3298, 3315-3316, pour le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national, du 1<sup>er</sup> mars 2001, à propos du projet de nouvelle loi sur le Parlement.

<sup>101</sup> AUER – MALINVERNI – HOTTELIER, *op. cit.* (note 98), I, 2000, n° 1674, p. 588, et HÄFELIN – HALLER, *op. cit.* (note 98), 2001, n° 1410, p. 405.

<sup>102</sup> Voir notamment ATF 125 I 173, 176.

servent de fondement à une classification de ce qu'on appelle les systèmes de gouvernement ou les régimes politiques<sup>103</sup>.

## 1.2. Origine et significations de l'indépendance de la justice

Comme indiqué, la "séparation" des pouvoirs est assez aisément réalisable au moins pour ce qui est des autorités judiciaires. Elle est même commandée, pour ces dernières, par une autre exigence constitutionnelle, celle de l'indépendance des tribunaux et des autorités judiciaires<sup>104</sup>.

La règle de l'indépendance de la justice découle de diverses dispositions du droit international qui s'imposent à la Suisse, en particulier de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Alors que l'ancienne Constitution fédérale était muette sur ce point<sup>105</sup>, cette exigence est désormais reprise explicitement, sous forme d'un droit fondamental des particuliers, à l'article 30 de la nouvelle Constitution fédérale. De plus, le nouvel article 191c de la même Constitution, adopté dans le cadre de la "réforme de la justice", le 12 mars 2000 (non encore en vigueur), vient encore rappeler et renforcer l'exigence d'indépendance des tribunaux.

L'alinéa 1 de l'article 30 de la Constitution fédérale accorde à toute personne qui doit être jugée par une autorité *judiciaire* le droit de voir sa cause traitée par "*un tribunal établi par la loi, compétent, indépendant et impartial*". Cette garantie a pour but d'assurer une procédure et un jugement équitables, en posant les exigences minimales que doivent remplir les tribunaux et, plus généralement, les autorités *judiciaires* pour que la procédure suive les règles d'un Etat de droit et mène à un jugement correct.

La Constitution fédérale ne définit cependant pas la notion d'autorité "judiciaire". Il faut entendre par là une autorité dont la fonction est de dire le droit ("*ius dicere*") en tranchant, en tant qu'autorité tierce, des contestations juridiques – des litiges – opposant deux ou plusieurs parties, par des décisions (ou jugements) qui lient ces parties. Au sens étroit, une autorité judiciaire doit en outre, en règle générale, posséder certaines qualités, notamment d'impartialité et d'indépendance, qui sont prévues précisément par l'article 30 de la Constitution fédérale, et disposer d'un pouvoir d'examen complet des faits et du droit<sup>106</sup>.

Les exigences de l'article 30, alinéa 1, de la Constitution fédérale valent pour toutes les autorités judiciaires, de toutes les instances. Les autorités judiciaires doivent, tout d'abord, être *établies par la loi*, c'est-à-dire que leur existence doit être prévue par la loi et qu'elles doivent en outre être régulièrement constituées et composées. Elles doivent par ailleurs, toujours conformément à la loi, être *compétentes*, à raison de la matière et du lieu, pour juger la cause en question. Enfin, et surtout, pour ce qui nous occupe ici, elles doivent être *impartiales et indépendantes*.

<sup>103</sup> Voir notamment, à ce sujet, PASCAL MAHON, in: AUBERT – MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich/Bâle/Genève, 2003, ad Remarques liminaires au Titre V, nos 7 et ss, p. 1225-1227.

<sup>104</sup> Sur l'indépendance de la justice, voir notamment EICHENBERGER KURT, Die richterliche Unabhängigkeit als staatsrechtliches Problem, Berne, 1960; EICHENBERGER KURT, Sonderheiten und Schwierigkeiten der richterlichen Unabhängigkeit in der Schweiz, in: RICHARD FRANK (éd.), Unabhängigkeit und Bindungen des Richters in der Bundesrepublik Deutschland, in Österreich und in der Schweiz, Ergebnisse einer internationalen Richtertagung, Bâle, 1997, p. 69; GOSSWEILER MARC, Richterliche Unabhängigkeit und Gewaltentrennung in Bund und Kantonen, Berne, 1951; HANGARTNER YVO, Bundesaufsicht und richterliche Unabhängigkeit, ZBI 1975, p. 1-16; MORITZ JEAN, Les nouveaux moyens de surveillance du Parlement menacent-ils l'indépendance des tribunaux jurassiens?, RSJ 1995, p. 417-421; SEILER HANSJÖRG, Praktische Fragen der parlamentarischen Oberaufsicht über die Justiz, ZBI 2000, p. 281-294.

<sup>105</sup> Selon le message du Conseil fédéral (précité, note 100), FF 1997 I 549, l'ancienne Constitution fédérale se fondait "*sur le principe de l'indépendance du juge en tant que principe non écrit*". Le principe de l'indépendance était posé, pour ce qui est du Tribunal fédéral, par l'art. 21 III de la loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ), du 16 décembre 1943, RS 173.110.

<sup>106</sup> La notion de tribunal ou d'autorité judiciaire s'entend donc de toutes les autorités qui ont pour fonction principale de dire le droit, c'est-à-dire qui ont, en vertu de la législation, la compétence de trancher des litiges dans le cadre d'une procédure organisée. Cependant, l'article 30, alinéa 1, s'applique aussi à certaines autorités qui ne sont pas des *tribunaux* classiques, en ce sens qu'elles n'appartiennent pas aux structures juridictionnelles du pays, mais qui doivent néanmoins être considérées, en raison de leur fonction, comme des autorités *judiciaires*. Voir par exemple ATF 124 I 255, 263-266 (commission bernoise des améliorations foncières), 126 I 228, 230-234 (commission de surveillance des avocats du canton de Zurich), et 127 I 128, 130-132 (commission de recours de l'Eglise évangélique du canton d'Argovie).

L'exigence d'*impartialité* (ou de "neutralité"), signifie que l'autorité n'est pas elle-même partie au litige et qu'elle n'a de préférence pour aucune des parties (Unparteilichkeit), pas d'idée préconçue, de "préjugé" ou de prévention (Unbefangenheit). L'exigence a une dimension objective – qui a trait à l'organisation des autorités judiciaires<sup>107</sup> – et une dimension subjective – qui a trait à l'opinion du juge<sup>108</sup>.

L'exigence d'*indépendance* ("Unabhängigkeit"), enfin, concrétise et renforce à la fois, s'agissant du pouvoir judiciaire, le principe de la séparation des pouvoirs. Elle tend à assurer la liberté d'esprit des juges et à garantir qu'aucune influence extérieure n'affecte l'issue du procès. Elle signifie concrètement que l'autorité n'a, dans l'exercice de sa fonction judiciaire, sa fonction de "dire le droit", pas d'ordre, d'instruction ou de directive à recevoir d'une autre autorité; elle n'est soumise qu'à la loi (voir aussi ci-après, à propos de l'art. 191c).

L'indépendance d'une autorité est déterminée notamment par "*le mode de désignation et la durée du mandat de ses membres, l'existence d'une protection contre les pressions extérieures et le point de savoir s'il y a ou non apparence d'indépendance*"<sup>109</sup>. Il faut noter à ce propos que les régimes mis en place pour assurer l'indépendance des juges varient fortement d'un ordre juridique à l'autre: au système de la magistrature de carrière (école centrale de magistrature, désignation à vie et inamovibilité des juges) connu dans certains pays, s'opposent les systèmes dans lesquels les magistrats sont désignés pour une période déterminée, relativement courte (quatre à six ans, en règle générale, en Suisse, mais parfois moins), et soumis à réélection<sup>110</sup>. De fait, les garanties minimales de l'article 30, alinéa 1, de la Constitution fédérale sont concrétisées par toute une série de dispositions, figurant dans la Constitution fédérale elle-même et dans celles des cantons, de même que dans les lois – fédérales et cantonales – d'organisation judiciaire et de procédure, lesquelles contiennent toutes sortes de règles qui sont précisément destinées à assurer, autant qu'il est possible, l'indépendance et l'impartialité des autorités judiciaires et des juges: des règles sur la composition des tribunaux et la désignation de leurs membres, la durée de leurs fonctions, les incompatibilités, les cas de récusation, la conduite du procès, etc.

Comme indiqué, l'article 191c, issu de la "réforme de la justice", constitue en quelque sorte le pendant, sous l'angle institutionnel, de la règle qui se trouve déjà, en tant que droit fondamental individuel, à l'article 30 de la Constitution fédérale. L'article 191c entend rappeler et souligner l'importance du principe de l'indépendance des autorités judiciaires dans un Etat de droit<sup>111</sup>: sous l'intitulé "Indépendance des autorités judiciaires", il dispose que "[d]ans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles, les autorités judiciaires sont indépendantes et ne sont soumises qu'à la loi". La disposition vise sans doute les autorités judiciaires *fédérales*, mais aussi, vu sa place dans la systématique, les autorités judiciaires *cantonales*<sup>112</sup>. Quoi qu'il en soit, pour ce qui

<sup>107</sup> Ainsi, par exemple, le cumul des fonctions de juge d'instruction et de juge du fond est contraire à l'exigence d'impartialité: ATF 112 la 290, 113 la 72, 115 la 217. De même, le magistrat chargé de poursuivre ne peut siéger comme juge du fond: ATF 112 la 142. Ou encore, le juge du divorce ne peut juger, ultérieurement, en tant que juge pénal, de l'accusation de faux témoignage portée contre un témoin qu'il a entendu lors de la procédure de divorce: ATF 126 I 168, 169-171. Voir aussi, pour un résumé de la jurisprudence sur l'exigence d'indépendance et d'impartialité des tribunaux, ATF 117 la 157.

<sup>108</sup> Dans ce contexte, l'impartialité est présumée, mais une apparence de prévention, créée par exemple par des déclarations faites par le juge avant ou pendant le procès suffit pour admettre que le juge a une opinion préconçue. Voir, pour des exemples: ATF 125 I 119, 122-123, 125 II 541, 544-546 (à propos de l'impartialité d'un expert judiciaire), 126 I 168, 169 et 127 I 196, 199-202.

<sup>109</sup> Cf. ATF 123 II 511, 517, à propos de l'organisation des tribunaux du Kazakhstan.

<sup>110</sup> Voir aussi A. AUER – G. MALINVERNI – M. HOTTELIER, *op. cit.* (note 98), vol. II: Les droits fondamentaux, Berne, 2000, nos 1196-1202, p. 575-578, qui relèvent notamment: "*Peu importe, pour apprécier leur indépendance, que les juges ne soient pas élus, mais nommés par le gouvernement, pourvu qu'ils jouissent d'une certaine stabilité, même pour une période déterminée et que, dans l'exercice de leurs fonctions, ils ne soient soumis à aucune autorité et ne reçoivent pas d'instructions*", avec référence à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme en la cause *Sramek*, du 22 octobre 1984, Série A, n° 84, et à l'ATF 123 I 49, 53.

<sup>111</sup> Message du Conseil fédéral (précité, note 100), FF 1997 I 549.

<sup>112</sup> Le message du Conseil fédéral (précité, note 100), FF 1997 I 549, paraît limiter son champ d'application aux seules autorités judiciaires fédérales, mais le professeur RHINOW estime que la disposition vaut pour toutes les autorités judiciaires, cantonales comme fédérales (RENÉ RHINOW, *Die Bundesverfassung 2000*, Bâle, 2000, p. 200). La question n'a guère d'importance pratique dans la mesure où l'exigence d'indépendance s'applique à toutes les autorités judiciaires en vertu de l'article 30.

est du canton de Neuchâtel, la règle de l'article 191c se retrouve dans la nouvelle Constitution cantonale, dont l'article 46, alinéa 2, dispose: "*Dans l'exercice de leur charge, les autorités judiciaires sont indépendantes du Grand Conseil et du Conseil d'Etat*".

Ce rappel de l'article 191c de la Constitution fédérale – et de l'article 46 de la Constitution cantonale – s'adresse en premier lieu au législateur, tenu de garantir l'indépendance des autorités judiciaires au travers du statut qu'il leur réserve. Il s'adresse cependant aussi au pouvoir exécutif, qui doit respecter l'indépendance des juges. Il s'adresse enfin aux juges eux-mêmes, qui doivent veiller à leur indépendance<sup>113</sup>.

Toutefois, si elle souligne l'indépendance des autorités judiciaires, la disposition en exprime aussi le cadre et les limites: ces autorités sont indépendantes "*dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles*" – ou, pour ce qui est de la Constitution cantonale, "*dans l'exercice de leur charge*". En d'autres termes, l'indépendance ne "vaut" qu'en ce qui concerne la fonction propre des autorités judiciaires et des tribunaux, la fonction de "dire le droit". Elle n'empêche pas l'exercice d'une surveillance ou d'une haute surveillance sur le pouvoir judiciaire, pour autant que celle-ci ne porte pas sur la manière de dire le droit dans des affaires concrètes<sup>114</sup>.

Or, précisément, cette surveillance ou cette haute surveillance sur les tribunaux a récemment fait l'objet de discussions importantes, au plan fédéral mais aussi au plan cantonal. Sont discutées en particulier les questions de l'objet, de l'étendue et de la portée de la haute surveillance sur les autorités judiciaires.

## **2. HAUTE SURVEILLANCE ET SURVEILLANCE DES MAGISTRATS DE L'ORDRE JUDICIAIRE**

### **2.1. La notion de haute surveillance sur la justice: significations, divergences et évolution**

Au plan fédéral, ces discussions ont notamment été conduites dans le cadre de la révision de la loi fédérale d'organisation judiciaire et de la préparation des nouvelles législations fédérales qui sont appelées à concrétiser la "réforme de la justice" (loi sur le Tribunal fédéral, loi sur le Tribunal administratif fédéral et loi sur le Tribunal pénal fédéral). Dans ce cadre, plusieurs études ont été menées, sur mandat de la commission de gestion du Conseil des Etats, en particulier en ce qui concerne la gestion de la justice et les conceptions de la doctrine juridique relative à la séparation des pouvoirs, à l'indépendance de la justice et à la portée de la haute surveillance<sup>115</sup>.

Ces études ont mis en évidence divers "courants" doctrinaux, trois en particulier, qualifiés de "conception stricte", "conception élargie" et "conception étendue" de la haute surveillance.

Pour résumer, dans la conception "stricte", attribuée notamment au professeur JEAN-FRANÇOIS AUBERT<sup>116</sup>, la haute surveillance ne pourrait avoir pour objet que la "régularité formelle" de la justice. "*Elle ne doit pas être politique, elle ne doit donc pas porter sur le contenu des décisions, faute de quoi elle menacerait l'indépendance des juges*"; le parlement doit donc "*s'assurer que la justice est rendue et qu'elle l'est sans retard excessif*"<sup>117</sup>.

---

<sup>113</sup> Message du Conseil fédéral (précité, note 100), FF 1997 I 549-550.

<sup>114</sup> Voir aussi plus bas, dans le texte, chiffre 2.2.

<sup>115</sup> Voir les rapports de l'OFFICE PARLEMENTAIRE DE CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION sur la "gestion moderne de la justice", du 10 août 2001, et sur "La portée de la haute surveillance parlementaire sur les tribunaux – les avis de la doctrine juridique", du 11 mars 2002, tous deux publiés dans la Feuille fédérale, FF 2002 7094-7140 et 7141-7178. Voir en outre le rapport de la COMMISSION DE GESTION DU CONSEIL DES ETATS, "Haute surveillance parlementaire sur les tribunaux fédéraux", du 28 juin 2002, également dans la FF 2002 7077-7092.

<sup>116</sup> Dans le Commentaire de la Constitution fédérale de 1874, avril 1986 (ad art. 85, ch. 11, n<sup>os</sup> 181-184).

<sup>117</sup> Rapport précité (note 115) de l'Office parlementaire de contrôle de l'administration sur "La portée de la haute surveillance parlementaire sur les tribunaux – les avis de la doctrine juridique", du 11 mars 2002, FF 2002 7141, 7152.

Dans la conception dite "élargie", qui serait défendue notamment par les professeurs JEAN-FRANÇOIS PLOUDRET<sup>118</sup>, REGINA KIENER<sup>119</sup> et KURT EICHENBERGER<sup>120</sup>, la haute surveillance ne se limiterait pas à une surveillance exclusivement administrative restreinte à la gestion et au fonctionnement interne du tribunal, mais comporterait aussi pour le parlement *"le devoir d'attirer l'attention des tribunaux [fédéraux] sur une jurisprudence qui, au-delà du cas d'espèce, lui paraîtrait de nature à compromettre le bon fonctionnement de cette justice"*<sup>121</sup>.

Enfin, selon une conception dite "étendue", divers auteurs – comme les professeurs PHILIPPE MASTRONARDI<sup>122</sup> et HANSJÖRG SEILER<sup>123</sup> – élargiraient encore ponctuellement la haute surveillance, n'excluant notamment pas qu'elle puisse, dans certaines circonstances, *"se pencher matériellement sur certains jugements"* et *"disposer de droits d'information étendus (obligation de renseigner, droit de prendre connaissance des pièces judiciaires après clôture d'une affaire et possibilité d'instituer une commission d'enquête parlementaire dans le but d'examiner un tribunal)"*<sup>124</sup>.

Suite à ces études, la commission de gestion du Conseil des Etats a fait sienne, dans son propre rapport au plénum, une conception relativement "élargie", voire même "étendue" de la haute surveillance, allant jusqu'à affirmer: *"la commission est d'avis – position également défendue dans la littérature juridique – que la haute surveillance sur les tribunaux ne se différencie pas fondamentalement de celle exercée sur le Conseil fédéral et l'administration"*<sup>125</sup>.

Au plan cantonal, on l'a dit, la question de la haute surveillance a aussi donné lieu, tout récemment, à des travaux législatifs, dans la perspective de la mise en œuvre des dispositions en la matière de la nouvelle Constitution cantonale.

Cette dernière a en effet modifié assez substantiellement le domaine de la haute surveillance sur le Tribunal cantonal. Alors que l'ancienne Constitution, du 21 novembre 1858, était relativement obscure et ambiguë à ce sujet – l'article 50 prévoyant que *"le Conseil d'Etat [...] veille à ce que les tribunaux remplissent exactement leurs fonctions"*, la nouvelle Constitution place clairement le pouvoir judiciaire, plus précisément la gestion du Tribunal cantonal, sous la "haute surveillance" du Grand Conseil. Elle dispose, à son article 59, que le Grand Conseil *"exerce [...] la haute surveillance sur la gestion du Tribunal cantonal"* (art. 59, seconde phrase), lequel Tribunal cantonal est lui-même compétent pour exercer *"la surveillance sur les autorités judiciaires"* (art. 83 al. 3).

Le Grand Conseil en a tiré les conséquences qui s'imposaient en mettant en route, par le biais de sa commission législative, les réformes nécessaires à la concrétisation de cette modification constitutionnelle. C'est ainsi que la sous-commission "judiciaire" de la commission législative a élaboré un premier projet de réglementation de la haute surveillance du parlement sur la gestion du Tribunal cantonal. Ses propositions, datées du 22 octobre 2002, ont été soumises à consultation auprès du Tribunal cantonal et du Conseil d'Etat, lesquels ont pris position, pour le premier, le 30 janvier et, pour le second, le 12 février 2003. Sur cette base, la commission législative a ensuite poursuivi ses réflexions et adopté, en date du 2 avril 2003, un projet de loi sur la haute surveillance, lequel a à nouveau été transmis pour avis au Conseil d'Etat et au Tribunal cantonal. Le Conseil d'Etat s'est prononcé en date du 27 mai 2003, le Tribunal cantonal,

---

<sup>118</sup> Dans le Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire, volume I, Berne, 1990.

<sup>119</sup> Dans son ouvrage "Die Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen", Berne, 1994.

<sup>120</sup> Dans l'ouvrage "Aktuelle Fragen des parlamentarischen Obergerichtsrechts im Kanton Basel-Landschaft", Liestal, 1982.

<sup>121</sup> Rapport précité (note 115) de l'Office parlementaire de contrôle de l'administration sur "La portée de la haute surveillance parlementaire sur les tribunaux – les avis de la doctrine juridique", du 11 mars 2002, FF 2002 7141, 7152-7153.

<sup>122</sup> Dans son ouvrage "Kriterien der demokratischen Verwaltungskontrolle, Analyse und Konzept der parlamentarischen Obergerichtsrechts im Bund", Bâle/Francfort, 1991.

<sup>123</sup> Dans son ouvrage "Gewaltenteilung, Allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung", Berne, 1994, précité (note 98).

<sup>124</sup> Rapport précité (note 115) de l'Office parlementaire de contrôle de l'administration sur "La portée de la haute surveillance parlementaire sur les tribunaux – les avis de la doctrine juridique", du 11 mars 2002, FF 2002 7141, 7153.

<sup>125</sup> Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats, précité (note 115), "Haute surveillance parlementaire sur les tribunaux fédéraux", du 28 juin 2002, FF 2002 7077, 7085.



par la voie de la commission de la magistrature, le 28 mai 2003. La CEP a elle-même été nantie non seulement des propositions de la sous-commission "judiciaire", puis de celles de la commission plénière, à savoir le projet de loi du 2 avril 2003, mais également des diverses prises de position du Tribunal cantonal (du 30 janvier 2003), de la commission de la magistrature (du 28 mai 2003) et du Conseil d'Etat (des 12 février et 27 mai 2003).

Pour ce qui est du fond, on peut constater qu'il est assez généralement reproché au Tribunal cantonal ou à l'ordre judiciaire – ainsi que l'ont montré les auditions de la CEP – de défendre une conception relativement "étroite" de la séparation des pouvoirs. A vrai dire, cependant, ces affirmations reposent souvent plus sur une impression diffuse que sur des faits précis. Certains indices semblent néanmoins confirmer que le Tribunal cantonal part effectivement de l'idée d'une séparation stricte et relativement "imperméable" des pouvoirs. Cette conception "stricte" apparaît, par exemple, dans les prises de position du Tribunal cantonal – et, plus généralement, de la commission de la magistrature – à propos du projet de loi élaboré par la commission législative en ce qui concerne la haute surveillance du Grand Conseil. En se fondant sur le rapport de la commission chargée de la révision de la Constitution, aux termes duquel l'expression consacrée de "séparation des pouvoirs", *"qui donne l'idée d'un cloisonnement, ne convient vraiment qu'au pouvoir judiciaire"*<sup>126</sup>, la commission de la magistrature en déduit que cela *"montre bien qu'une interprétation stricte a été voulue"*<sup>127</sup>. Cette vision d'une séparation stricte et étanche des pouvoirs apparaît également dans la conception – qui est à la base de la dénonciation pénale du Tribunal cantonal – selon laquelle en principe aucune information dans le domaine de la police judiciaire ne devrait "remonter", par l'intermédiaire de la hiérarchie policière, vers la tête du Département de la justice, de la santé et de la sécurité et vers le Conseil d'Etat<sup>128</sup>.

Le procureur général suppléant extraordinaire chargé des enquêtes préalables sur les dénonciations pénales du Conseil d'Etat et du Tribunal cantonal, M. Jean-François Egli, ne semble pour sa part pas partager cette conception étroite de la séparation des pouvoirs. Dans son ordonnance de classement de la dénonciation pénale du Tribunal cantonal, il a en effet admis, d'une part, que la cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité avait nécessairement besoin de certaines informations provenant des activités de la police judiciaire pour accomplir les tâches que la loi lui confie. Il a en outre considéré, d'autre part, qu'en l'absence *"de normes écrites détaillées précisant l'étendue du secret de fonction imposé par l'article 95 CPPN"* s'agissant des relations entre la police cantonale, agissant comme police judiciaire, et la cheffe du département, lacune qu'il y avait lieu de combler, les solutions qui avaient été adoptées – et les informations qui avaient été effectivement transmises – en la matière dans la pratique n'étaient pas constitutives d'une violation du secret de fonction, et notamment n'avaient pas lésé les *"intérêts supérieurs que le secret imposé à la police judiciaire doit protéger, que ce soient des intérêts publics ou privés"*.

La sous-commission "judiciaire" de la commission législative, qui s'est elle-même penchée sur les études (fédérales) évoquées plus haut, s'est elle aussi très clairement exprimée, dans son rapport à la commission plénière, en faveur d'une conception dite "élargie" de la haute surveillance, en ces termes: *"Notre sous-commission peut se rallier sans hésitation à une notion élargie de la haute surveillance, qui seule lui paraît conforme à la conception qu'elle se fait de la séparation des pouvoirs, soit une conception positive ou dynamique plutôt que défensive. Selon notre sous-commission, en effet, la séparation des pouvoirs a pour but essentiel d'éviter la concentration et donc l'abus du pouvoir; elle vise la protection des droits des citoyens justiciables et non pas celle d'autorités jalouses de leurs prérogatives. En d'autres termes, la séparation des pouvoirs n'est pas synonyme de cloisonnement des pouvoirs et elle n'exclut nullement la collaboration entre autorités"*<sup>129</sup>.

---

<sup>126</sup> Rapport précité (note 99) de la commission "Constitution", du 22 novembre 1999, ad art. 46, p. 72.

<sup>127</sup> Prise de position de la commission de la magistrature au sujet du projet de loi sur la haute surveillance sur la gestion du Tribunal cantonal par le Grand Conseil, à l'attention de la commission législative, du 28 mai 2003, p. 2.

<sup>128</sup> Il y a lieu toutefois de préciser que cette conception se fondait elle-même sur un avis de droit de l'ancien chef du service juridique de l'Etat, M<sup>e</sup> Alain Bauer.

<sup>129</sup> Rapport de la sous-commission judiciaire concernant la haute surveillance sur le Tribunal cantonal, du 16 octobre 2002, p. 7.

## 2.2. Vers une synthèse des diverses conceptions?

Ainsi, même s'agissant des autorités *judiciaires*, le principe de la séparation des pouvoirs semble être l'objet d'approches différentes, sinon divergentes, les unes plus ou moins "strictes", fondées sur l'idée d'un "cloisonnement", les autres plus ou moins "larges", fondées sur l'idée d'un dialogue possible et nécessaire – dans le respect de l'indépendance de la justice – entre les pouvoirs.

A vrai dire, et à y regarder de plus près, on peut néanmoins se demander si les différences au sein de la doctrine juridique sont réellement aussi nettes que les diverses études évoquées ci-dessus ne le laissent supposer. Il me paraît plutôt que ce sont les conceptions tant de la doctrine juridique que de la pratique qui ont évolué, au cours des dernières années, pour aboutir à une conception relativement nouvelle, "élargie" si l'on veut, mais relativement unanime aussi, de la haute surveillance sur les tribunaux.

En effet, dans son récent commentaire de l'article 169 de la nouvelle Constitution fédérale, le professeur JEAN-FRANÇOIS AUBERT, pourtant généralement considéré comme l'un des tenants de la conception dite "stricte", résume ainsi cette évolution de la haute surveillance de l'Assemblée fédérale sur les tribunaux fédéraux<sup>130</sup>:

*"Comme les autorités judiciaires doivent être indépendantes du pouvoir politique dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles [...], la haute surveillance de l'Assemblée fédérale ne peut pas être, à leur égard, identique à celle qui est exercée sur le Conseil fédéral et l'administration fédérale<sup>131</sup>. L'Assemblée fédérale s'assurera principalement que la justice est rendue et qu'elle l'est dans des délais raisonnables. C'est donc surtout le risque d'un déni de justice général, résultant d'une logistique insuffisante, qu'elle s'emploiera à prévenir en développant les moyens d'action des tribunaux, par exemple en augmentant le nombre de leurs collaborateurs scientifiques.*

*Pendant longtemps, la doctrine et la pratique ont estimé que le parlement devait s'en tenir là et se garder de critiquer le contenu matériel de la jurisprudence. Puis l'idée, sans être abandonnée, a été progressivement assouplie, en ce que les commissions de gestion ont commencé à se dire qu'elles ne pourraient pas rester muettes si l'étude des arrêts montrait une tendance générale à la discrimination ou à l'arbitraire; par exemple, un traitement différent des recours selon qu'ils seraient déposés par des étrangers ou par des nationaux<sup>132</sup>. Elles ont sans doute raison, il y va du respect, par la Suisse, de ses obligations internationales les plus importantes; on peut toutefois espérer qu'une telle hypothèse, actuellement improbable, le demeurera. Quant aux décisions d'espèce, il est entendu qu'elles continuent d'échapper au contrôle<sup>133</sup>.*

*Une chose, en revanche, est certaine. Les commissions, et pas seulement celles qui examinent la gestion, peuvent en tout temps demander aux tribunaux de leur expliquer la façon dont ils interprètent tel aspect du droit fédéral, de manière à pouvoir, si elles ne la partagent pas, engager une procédure de révision législative qui l'exclue<sup>134</sup>."*

On peut ainsi estimer que les positions de la doctrine juridique comme celles de la pratique en ce qui concerne la portée de la haute surveillance sur les tribunaux ne sont pas si éloignées les unes des autres qu'on a pu le croire.

Reste cependant à déterminer la manière dont cette haute surveillance peut et doit être organisée, notamment sur le plan institutionnel, et là, les solutions peuvent évidemment varier considérablement, d'un ordre juridique à l'autre, mais aussi selon les conceptions que l'on se fait de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la justice.

<sup>130</sup> JEAN-FRANÇOIS AUBERT, in: AUBERT – MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich/Bâle/Genève, 2003, ad art. 169, n° 13, p. 1284-1285.

<sup>131</sup> L'auteur précise toutefois (en note 24): "«Dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles»: ce qui signifie, a contrario, que le Tribunal fédéral, dans l'exercice de ses compétences législatives, administratives ou de gestion, est exposé à la même surveillance que le Conseil fédéral".

<sup>132</sup> Note 25 de l'auteur: "Cf. FF 2001 3374; 5380-5381. Voir aussi, pour une extension modérée de la haute surveillance sur la justice, l'opinion de M. HANSJÖRG SEILER, op. cit., ainsi qu'un rapport de l'OPCA [...]."

<sup>133</sup> Note 26 de l'auteur: "Voir maintenant l'art. 26 IV 2 LParl: «Il ne peut être exercé aucun contrôle sur le fond des décisions judiciaires», FF 2002 7585."

<sup>134</sup> Note 27 de l'auteur: "Pour un exemple récent, cf. FF 2001 5376, concernant l'art. 9 Cst. sur l'interdiction de l'arbitraire et un arrêt du 3 avril 2000 (ATF 126 I 81, P.) qui en a singulièrement rétréci la portée; cf. ad art. 9, n° 9. On en verra une sorte de conséquence dans l'initiative parlementaire de la CIP du Conseil national, du 25 octobre 2001, sur l'institution d'un droit de recours contre les décisions de naturalisation discriminatoires, FF 2002, 1114-1125; cf. ad art. 38, n° 14 in fine."

### **3. CONCEPTION ET PROPOSITIONS EN MATIÈRE D'INSTITUTIONNALISATION DE LA HAUTE SURVEILLANCE ET DE LA SURVEILLANCE SUR LES TRIBUNAUX**

#### **3.1. Les travaux de la commission législative du Grand Conseil**

Comme indiqué, la commission législative du Grand Conseil a été chargée de concrétiser et de mettre en œuvre les dispositions de la nouvelle Constitution cantonale relatives à la haute surveillance du Grand Conseil sur la gestion du Tribunal cantonal, ce qu'elle a fait par l'établissement d'un projet de loi, daté du 2 avril 2003.

D'une manière générale, ce projet de loi constitue à mes yeux non seulement une étape nécessaire, mais aussi un grand pas en avant à la fois dans la perspective – directement inhérente au mandat de la commission législative – de la concrétisation et de la mise en œuvre des dispositions de la nouvelle Constitution relatives à la haute surveillance sur la gestion du Tribunal cantonal, et dans la perspective – qui est celle de la CEP – d'une amélioration du fonctionnement des institutions et, notamment, des relations entre les divers pouvoirs de l'Etat.

Pour ce qui est du second aspect, celui du fonctionnement des institutions et des relations entre les pouvoirs de l'Etat, la CEP a en effet été amenée, au cours de ses travaux, à faire différents constats de dysfonctionnements dont l'une des causes – probablement l'une des principales – peut être perçue dans l'absence, à différents niveaux, de plates-formes de dialogue entre les diverses autorités, plates-formes qui auraient pu permettre ou permettraient éventuellement de trouver des solutions à certains conflits, d'ordre personnel ou institutionnel. Or les propositions de la commission législative, en particulier l'institution de la future commission judiciaire du Grand Conseil, qui sera entre autres appelée à exercer, pour le compte du parlement, la haute surveillance de la gestion du Tribunal cantonal, constitueront indéniablement un remède à cette lacune et offriront, en partie au moins, une telle plate-forme de dialogue.

En ce sens, il m'apparaît que les travaux et le projet de la commission législative doivent être menés à chef à court terme.

Toutefois, d'autres réformes pourraient et devraient même compléter ce projet, lequel ne porte principalement, comme indiqué, que sur la haute surveillance de la gestion du Tribunal cantonal. Or il me semble que des réformes plus larges, incluant aussi la problématique de la surveillance qui s'exerce au sein même de l'ordre judiciaire (actuellement de la surveillance du Tribunal cantonal sur les magistrats au sens de l'art. 83, al. 3, de la Constitution) et celle d'une certaine autonomie administrative et financière du pouvoir judiciaire, mériteraient d'être examinées. Toutefois, ces réformes débordent, au moins pour certaines d'entre elles, le cadre constitutionnel en vigueur et elles exigeront donc du temps. Aussi pourraient-elles être menées en plusieurs étapes, étant entendu que la concrétisation du projet de loi élaboré par la commission législative représenterait la première de ces étapes, immédiatement réalisable, et que cette loi constituerait en même temps la base des autres réformes, lesquelles viendraient la compléter ultérieurement, à court et à moyen termes.

Les réflexions pourraient se dérouler sur trois axes différents et complémentaires.

#### **3.2. Haute surveillance sur la gestion du Tribunal cantonal et institution d'un Conseil de la magistrature**

D'une part, si elles sont nécessaires, et exigées par la nouvelle Constitution, les mesures prévues par le projet de loi sur la haute surveillance ne sont probablement pas entièrement suffisantes pour remédier aux défauts et aux problèmes que les investigations de la CEP ont permis de mettre en lumière. Il n'est ainsi pas certain que la future commission judiciaire prévue par le projet de loi, dont la composition demeure exclusivement le fait de membres du Grand Conseil, ce qui est parfaitement logique dans l'optique qui était et est celle de la commission législative, parvienne à réaliser pleinement l'idée d'une plate-forme qui offre aux différents acteurs et représentants des pouvoirs de l'Etat l'occasion à la fois institutionnelle et régulière de dialogue qui paraît avoir singulièrement manqué ces dernières années.

Dans cette perspective, une suggestion qui émane de la prise de position de la commission de la magistrature, du 28 mai 2003, mériterait à mon sens d'être étudiée de manière plus approfondie: celle de la création d'un *Conseil de la magistrature*. Un tel organe, dont la composition serait

élargie par rapport à celle de la commission judiciaire (au-delà des représentants des différents "ordres" de la magistrature, ce conseil pourrait, pour reprendre l'exemple donné par la commission de la magistrature, comprendre aussi le ou la cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité, le ou la présidente de la commission judiciaire du Grand Conseil, un représentant des avocats et éventuellement un professeur de l'Université<sup>135</sup>), serait probablement à même d'offrir la plate-forme de dialogue évoquée.

Cette proposition, que la commission législative n'a en l'état pas (encore) examinée à ma connaissance, pourrait dans un deuxième temps compléter utilement – sans la remplacer – l'institution de la (future) commission judiciaire du Grand Conseil, dont le Conseil de la magistrature deviendrait en quelque sorte un auxiliaire et un interlocuteur dans le cadre de la haute surveillance du Grand Conseil (et de sa commission) sur la gestion du Tribunal cantonal et, éventuellement, à travers celui-ci, du pouvoir judiciaire dans son ensemble.

Un Conseil de la magistrature pourrait donc avoir pour première fonction d'assister la commission judiciaire prévue par le projet de la commission législative dans l'exercice de ses compétences telles qu'elles sont envisagées dans ledit projet, à savoir la haute surveillance sur la gestion du Tribunal cantonal, la préparation des élections (et réélections) des magistrats de l'ordre judiciaire, voire éventuellement la solution des conflits de compétence entre autorités<sup>136</sup>.

### 3.3. Conseil de la magistrature, surveillance et élection des magistrats

Mais, et d'autre part, ce Conseil de la magistrature pourrait aussi se voir reconnaître une autre fonction<sup>137</sup> – dépassant en fait le cadre strict du mandat de la commission législative –, qui serait

<sup>135</sup> Il faut noter que la composition d'un tel Conseil de la magistrature peut être conçue de différentes manières. Ainsi, dans le canton de Genève, qui connaît un *Conseil supérieur de la magistrature* (art. 135 de la Constitution), celui-ci est composé du procureur général, du président de la Cour de justice, de quatre magistrats de carrière ou anciens magistrats de carrière du pouvoir judiciaire élus par leurs pairs, de trois membres désignés par le Conseil d'Etat en fonction de leurs qualités et de deux avocats au barreau élus par leurs pairs (loi du 25 septembre 1997 instituant un conseil supérieur de la magistrature, art. 2). Dans le canton du Tessin, qui connaît lui aussi une institution semblable, le *Consiglio della magistratura* est composé de sept membres, dont quatre sont élus par le Grand Conseil et trois par la magistrature elle-même; il exerce la surveillance sur les magistrats et en réfère au Grand Conseil (art. 79 de la Constitution et loi d'organisation judiciaire civile et pénale, du 24 novembre 1910, art. 77 à 89).

<sup>136</sup> Voir, en ce sens, les propositions qui avaient été faites, au niveau fédéral, par la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats, dans l'optique de la surveillance des (nouveaux) tribunaux fédéraux en matière administrative et pénale: le système envisagé, qui a toutefois été abandonné, prévoyait un Conseil de la magistrature appelé à assurer la surveillance des juges de ces deux tribunaux fédéraux de première instance, à l'exclusion du Tribunal fédéral et de ses membres, et à assister l'Assemblée fédérale dans la préparation des élections des membres de ces tribunaux inférieurs; voir "Révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, Rapport additionnel de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats relatif au projet de loi fédérale sur le Conseil de la magistrature (LCM)", du 16 novembre 2001, rapport qui comprend par ailleurs un examen de droit comparé des solutions italienne, française, genevoise et tessinoise (FF 2002 1128-1145). Comme le montre cet exemple, on peut aussi concevoir un "modèle" de Conseil de la magistrature dans lequel ce conseil aurait pour fonction unique d'exercer la surveillance des magistrats des tribunaux "inférieurs", à l'exclusion du Tribunal cantonal, dont la gestion demeurerait du seul ressort de la haute surveillance du Grand Conseil.

<sup>137</sup> Les attributions d'un tel conseil de la magistrature peuvent à vrai dire être conçues de manières assez variées. Ainsi, à Genève par exemple, le Conseil supérieur de la magistrature est l'autorité de surveillance et de discipline des magistrats de l'ordre judiciaire; il "*veille au bon fonctionnement des tribunaux et notamment à ce que les magistrats exercent leur charge avec dignité, en particulier avec rigueur, assiduité, diligence et humanité*" (loi précitée, note 1, art. 1<sup>er</sup>); en revanche, il ne participe qu'indirectement à la préparation des élections judiciaires: pour ces dernières, "*chaque parti siégeant au Grand Conseil désigne un représentant que le président du conseil [de la magistrature] informe des sanctions rendues, depuis leur dernière élection, à l'encontre des magistrats candidats à une élection judiciaire*"; de plus, "*si une procédure disciplinaire est en cours, le président du conseil en rend compte*" (loi précitée, art. 10). Au Tessin, le Conseil de la magistrature a notamment pour attributions d'examiner le fonctionnement de la justice en général, dans un rapport annuel qu'il adresse au Conseil d'Etat, de signaler au département compétent les éventuels problèmes de nature organisationnelle, de prendre les sanctions disciplinaires à l'égard des magistrats et de décider de leur décharge en cas de maladie ou autre empêchement de travailler (loi précitée, note 1, art. 80); le conseil ne participe pas en tant que tel à la procédure d'élection et de réélection des magistrats, mais ses sentences disciplinaires éventuelles sont communiquées au Conseil d'Etat et au Grand Conseil (au seul Conseil d'Etat pour les magistrats soumis à l'élection populaire; loi précitée, art. 88 al. 5).

celle d'assumer – en lieu et place du Tribunal cantonal – la surveillance régulière et l'autorité disciplinaire des magistrats de l'ordre judiciaire en général. C'est du reste dans ce sens que semble aller la proposition de la commission de la magistrature. Cette orientation mériterait d'être examinée ne serait-ce que du fait qu'il apparaît aujourd'hui – notamment au vu des constatations faites par la CEP – que le Tribunal cantonal n'est pas pleinement en mesure d'assurer une telle surveillance de manière régulière et efficace, d'une part en raison de l'insuffisance des moyens dont il dispose à cet effet, mais aussi, d'autre part, du fait que ce Tribunal occupe, en l'état et en ce domaine, une position quelque peu ambiguë, puisqu'il est à la fois autorité (ordinaire) de recours contre les décisions des magistrats de l'instruction et des magistrats de siège des instances inférieures tout en étant en même temps leur autorité de surveillance et leur autorité disciplinaire.

Il est clair qu'une telle réforme, qui porterait sur la surveillance des magistrats de l'ensemble de l'ordre judiciaire – et non plus, seulement, sur la haute surveillance du Grand Conseil sur la gestion du Tribunal cantonal – nécessite vraisemblablement une révision de la Constitution. Comme indiqué, l'article 83, alinéa 3, de la nouvelle Constitution confie en effet au Tribunal cantonal la surveillance sur les autorités judiciaires. Aussi prendrait-elle plus de temps que ne l'exigera l'adoption et la concrétisation du projet de loi élaboré par la commission législative. La réflexion et l'examen de cette solution, complémentaire encore une fois aux propositions de la commission législative, mériteraient d'être néanmoins poursuivis, sans que cela ne retarde les travaux de cette dernière, c'est-à-dire comme une proposition réalisable à moyen terme, à titre de seconde étape en quelque sorte.

Dans l'hypothèse de l'institution d'un Conseil de la magistrature se (re)poserait naturellement la question – soulevée d'ailleurs dans la prise de position de la commission de la magistrature – de l'élection et de la réélection des magistrats de l'ordre judiciaire, système qui est souvent considéré comme incompatible avec le principe de l'indépendance de la justice<sup>138</sup>.

Dans certains des pays qui connaissent un tel Conseil de la magistrature, en effet, c'est à celui-ci qu'échoit en règle générale la compétence de désigner – souvent à vie – les magistrats de l'ordre judiciaire. C'est du reste le régime préconisé et considéré comme idéal par diverses recommandations issues du droit international, notamment une recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe<sup>139</sup>. Selon ce texte, en effet<sup>140</sup>:

*"Toute décision concernant la carrière professionnelle des juges devrait reposer sur des critères objectifs, et la sélection et la carrière des juges devraient se fonder sur le mérite, eu égard à leurs qualifications, leur intégrité, leur compétence et leur efficacité. L'autorité compétente en matière de sélection et de carrière des juges devrait être indépendante du gouvernement et de l'administration. Pour garantir son indépendance, des dispositions devraient être prévues pour veiller, par exemple, à ce que ses membres soient désignés par le pouvoir judiciaire et que l'autorité décide elle-même de ses propres règles de procédure."*

Il faut toutefois noter que même ces textes internationaux admettent – comme le précise l'exposé des motifs de la recommandation évoquée – que s'il s'agit là d'un régime qualifié d'idéal, d'autres

---

<sup>138</sup> Voir notamment RAYMOND SPIRA, A quoi servent les juges?, in: RJN 2002, p. 35 et ss, 41, qui estime que *"le système, largement pratiqué en Suisse, qui confie au parlement, voire directement au peuple, le soin d'élire, pour une durée limitée, les magistrats de l'ordre judiciaire [...] n'est pas conforme à l'article 4 du Statut du juge en Europe qui dispose que le recrutement des juges doit être fondé seulement sur des critères objectifs garantissant des capacités professionnelles et effectué par un organe indépendant et représentatif des juges et qui précise que d'autres influences, en particulier celles des intérêts des partis politiques, doivent être exclues"* (mis en évidence par l'auteur). Voir aussi PIERRE-HENRI BOLLE, Les juges suisses et le Statut du juge en Europe, in: PJA 2000, p. 145 et ss, auquel l'ancien juge fédéral RAYMOND SPIRA se réfère.

<sup>139</sup> "L'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges", Recommandation n° R (94) 12 adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 13 octobre 1994, avec exposé des motifs. Voir en outre, dans le même ordre d'idée, et toujours dans le cadre du Conseil de l'Europe, la "Charte européenne sur le statut des juges" (doc[98]23), adoptée par les participants à une réunion multilatérale sur le statut des juges en Europe, sous l'égide du Conseil de l'Europe, les 8 – 10 juillet 1998, ainsi que, sur le plan universel, les "Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature", approuvés par l'Assemblée générale de l'ONU le 29 novembre 1985.

<sup>140</sup> Recommandation précitée (note précédente), principe I, chiffre 2, lettre c, p. 7 (italiques ajoutés). Voir aussi l'exposé des motifs qui suit, p. 17-18 du même document.

modes de désignation des juges n'en demeurent pas moins concevables dans l'optique de l'indépendance de la justice<sup>141</sup>:

*"Bien que la recommandation propose un système idéal pour la nomination des juges, elle reconnaît (al. 2) qu'un certain nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe ont adopté d'autres systèmes qui font souvent intervenir le gouvernement, le parlement ou le chef de l'Etat. La recommandation ne propose pas de changer ces systèmes, qui existent depuis des décennies ou des siècles et qui, dans la pratique, fonctionnent bien. Mais, même dans les pays où les juges sont officiellement désignés par le gouvernement, il devrait exister, sous une forme ou sous une autre, un système permettant d'assurer la transparence des procédures de nomination des juges et leur indépendance dans la pratique. Dans certains Etats, des organismes indépendants et compétents spécialisés donnent des conseils au gouvernement, au parlement ou au chef de l'Etat, conseils qui, dans la pratique, sont suivis et offrent une possibilité de recours à l'intéressé. D'autres Etats ont opté pour des systèmes comportant de larges consultations avec le pouvoir judiciaire, bien que la décision formelle relève d'un membre du gouvernement."*

Sur la base de ces motifs, la Recommandation elle-même apporte ainsi la précision suivante au sujet du mode de désignation des magistrats<sup>142</sup>:

*"Toutefois, lorsque la Constitution, la législation ou les traditions permettent au gouvernement d'intervenir dans la nomination des juges, il convient de garantir que les procédures de désignation des juges ne soient pas influencées par d'autres motifs que ceux qui sont liés aux critères objectifs susmentionnés. A titre d'exemple, il pourrait s'agir d'une ou plusieurs des garanties suivantes:*

- i. un organe spécial, indépendant et compétent, habilité à donner au gouvernement des conseils qui sont suivis dans la pratique; ou*
- ii. le droit pour un individu d'introduire un recours contre une décision auprès d'une autorité indépendante; ou*
- iii. l'autorité habilitée à prendre la décision établit des garde-fous contre toute influence indue ou abusive."*

Comme on le voit, divers modes de désignation des magistrats sont donc concevables et admissibles sous l'angle du principe de l'indépendance de la justice<sup>143</sup>, et le système connu actuellement dans le canton, de l'élection par le Grand Conseil – c'est-à-dire le parlement, et non le gouvernement –, en est un.

A vrai dire, toutefois, ce n'est cependant pas tant le système de l'élection qui heurte les membres du pouvoir judiciaire, mais bien plus celui de leur *réélection*, périodique, comme cela ressort du reste assez clairement de la prise de position du Tribunal cantonal à l'attention de la commission législative à propos du projet de loi sur la haute surveillance<sup>144</sup>. C'est également ce qui ressort de la Recommandation précitée du Conseil de l'Europe, laquelle pose le principe de l'inamovibilité des juges<sup>145</sup>:

*"Les juges, qu'ils soient nommés ou élus, sont inamovibles tant qu'ils n'ont pas atteint l'âge obligatoire de la retraite ou la fin de leur mandat."*

L'exposé des motifs de ce principe précise cependant que la fin de la phrase ("*...* la fin de leur mandat") vise justement les "*quelques Etats membres [dans lesquels] l'exercice des fonctions de certains juges n'est pas assuré jusqu'à l'âge de la retraite. Il s'agit soit des cas où les juges doivent être réélus après une certaine période, soit des hypothèses où certains juges ont, lorsqu'ils entrent en fonction, une période "probatoire" au cours de laquelle ils peuvent être révoqués*"<sup>146</sup>.

Quoi qu'il en soit, il est vrai que le système de la réélection des juges pourrait faire l'objet d'un réexamen dans l'hypothèse où serait mis en place un régime spécifique et efficace de

<sup>141</sup> Recommandation précitée (note 139), exposé des motifs, p. 17.

<sup>142</sup> Recommandation précitée (note 139), principe I, chiffre 2, lettre c, p. 7.

<sup>143</sup> Voir aussi les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et du Tribunal fédéral, ainsi que la doctrine cités à la note 110.

<sup>144</sup> "Haute surveillance de la gestion du Tribunal cantonal par le Grand Conseil", Prise de position du Tribunal cantonal du 30 janvier 2003, p. 2 à 8, où sont d'ailleurs exposés les documents internationaux évoqués ci-devant, dans le texte. Voir aussi, à ce propos, RAYMOND SPIRA, *op. cit.* (note 138), p. 41-42.

<sup>145</sup> Recommandation précitée (note 139), principe I, chiffre 3, p. 8.

<sup>146</sup> Recommandation précitée (note 139), exposé des motifs, p. 28.

surveillance de la magistrature tel que celui d'un Conseil de la magistrature. On peut en effet considérer que là où un tel régime de surveillance existe et fonctionne de manière efficace, l'institution de la réélection périodique n'est plus nécessaire – les dysfonctionnements graves éventuels devant alors être découverts et corrigés par le régime de surveillance<sup>147</sup>. Toutefois, du moins si l'on en juge aux expériences des cantons suisses qui connaissent un Conseil (supérieur) de la magistrature, les deux systèmes ne sont pas nécessairement incompatibles<sup>148</sup>.

En fin de compte, il m'apparaît que la question de l'éventuel abandon du régime de la réélection périodique des magistrats de l'ordre judiciaire dans l'hypothèse de l'institution d'un Conseil de la magistrature relève autant, si ce n'est plus, d'une problématique d'ordre politique que d'une question (purement) juridique. A tout le moins le pouvoir politique – en l'occurrence, le constituant – dispose-t-il en cette matière d'une certaine marge d'appréciation. Or, s'il est vrai que – ainsi que l'a souligné le Tribunal cantonal – le constituant cantonal a récemment allongé de quatre à six ans la durée du mandat des juges, afin précisément de mieux garantir leur indépendance, il n'en a pas moins manifesté aussi, à la même occasion, en le maintenant, un certain attachement au système de la réélection.

En revanche, il est clair que si un régime efficace de surveillance devait être mis sur pied, le mécanisme de la réélection devrait, s'il est maintenu, être conçu de manière à ce qu'il se différencie fondamentalement du système applicable à la première élection d'un magistrat.

A ce stade de la réflexion, et si elle n'est pas convaincue de l'opportunité de l'abandon du système de la réélection, la CEP n'est cependant pas tenue de trancher cette question. Elle pourrait aussi, sans exclure une telle possibilité à long terme, proposer dans un premier temps l'institution d'un Conseil de la magistrature avec maintien du régime de l'élection et de la réélection périodique, dans l'idée de pouvoir vérifier et évaluer, par l'expérience, l'efficacité de la surveillance que ce conseil pourrait exercer, avant d'examiner, cas échéant, l'abandon du système de la réélection, voire même de l'élection.

### **3.4. "Autonomisation" administrative et budgétaire du pouvoir judiciaire et institutionnalisation de la commission de la magistrature**

Le troisième axe de la réflexion a trait à l'"autonomisation" financière et administrative du pouvoir judiciaire.

Il est en effet apparu que le Tribunal cantonal mais aussi, plus généralement, le pouvoir judiciaire dans son ensemble souffrent quelque peu de leur rattachement administratif et budgétaire au pouvoir exécutif, par l'intermédiaire d'un des départements du Conseil d'Etat, quel qu'il soit. Une réflexion devrait donc être menée sur cet aspect dans le sens d'une certaine "autonomie" qui serait accordée au pouvoir judiciaire, dans le cadre par exemple d'une enveloppe budgétaire qui lui serait allouée et qu'il pourrait proposer, discuter et défendre lui-même dans le cadre de la procédure budgétaire, éventuellement même jusque devant la commission de gestion et des finances, voire le plénum du Grand Conseil.

On rappellera que c'est cette voie qui a été choisie récemment au niveau de la Confédération, dans le cadre de la nouvelle Constitution fédérale (art. 188, al. 3) et de la nouvelle loi sur le parlement, laquelle prévoit ainsi qu'il appartient à un membre du Tribunal fédéral de *"défendre devant les conseils et leurs commissions le projet de budget, le compte et le rapport de gestion des tribunaux fédéraux, ainsi que les avis émis par ceux-ci sur les interventions parlementaires ayant trait à sa gestion des affaires ou sa gestion financière"* (art. 162, al. 2). Comme indiqué, il paraît judicieux de poursuivre la réflexion sur ces questions, ne serait-ce que quant à l'étendue de cette "autonomisation" et à ses modalités, questions sur lesquelles le Tribunal cantonal lui-même ne semble pas encore avoir une conception très précise. Quoi qu'il en soit, là encore, la réflexion et les réformes éventuelles sont complémentaires aux propositions de la commission législative, dont elles n'entravent en aucune manière la réalisation à court terme. Toutefois, au stade actuel, deux points peuvent d'ores et déjà être précisés.

---

<sup>147</sup> On peut même concevoir que la coexistence même des deux systèmes – surveillance et réélection – pourrait avoir l'effet "pervers" d'amener chacun d'eux à se "reposer" sur l'autre et à renoncer ainsi à prendre ses propres responsabilités.

<sup>148</sup> Ainsi, dans les régimes genevois et tessinois, le Conseil de la magistrature n'intervient qu'accessoirement dans les élections et, surtout, réélections "judiciaires", qui demeurent de la compétence du parlement, voire du peuple. Voir la note 137 ci-devant.

D'un côté, l'éventuelle "autonomisation" administrative et budgétaire du pouvoir judiciaire appellerait sans doute la nécessité d'une structure institutionnelle apte à – et capable de – gérer le "budget" et les ressources (en termes de personnel et de biens matériels, par exemple) ainsi alloués au pouvoir judiciaire. Or, il apparaît que cette structure institutionnelle ne saurait guère être le Tribunal cantonal lui-même, à la fois pour des raisons de moyens et, aussi, pour des raisons de statut, en ce sens que le Tribunal cantonal ne "représente" pas, à lui seul, l'ensemble des autorités judiciaires et que les besoins des autres autorités judiciaires peuvent parfois entrer en collision avec les siens. Aussi faudrait-il envisager – comme le Tribunal cantonal lui-même semble du reste l'avoir fait – qu'une solution pourrait consister en une institutionnalisation d'un organe commun à l'ensemble de la magistrature, organe qui pourrait être, par exemple, l'actuelle commission de la magistrature, laquelle pourrait même être assistée de ce qu'on appellerait – pour reprendre la proposition qui figure dans la prise de position de la commission de la magistrature du 28 mai 2003 – un "secrétariat général" ou un administrateur du pouvoir judiciaire.

D'un autre côté, toutefois, une telle proposition – réalisable assez rapidement, à plus court terme probablement que celle d'un Conseil de la magistrature, les deux ne s'excluant du reste pas, mais pouvant au contraire parfaitement se combiner – soulève une question assez essentielle, qui est celle de l'interlocuteur, au niveau du Grand Conseil, d'une telle structure.

Cette question se pose indépendamment de la réforme évoquée ici; elle se pose aussi dans le cadre du projet de loi élaboré par la commission législative, sans toutefois que ce dernier y apporte une réponse, du moins à ce stade et à ma connaissance.

Le problème se situe dans le double emploi du terme de gestion. Le projet de loi institue en effet, comme le veut du reste la Constitution, un système nouveau et une structure nouvelle – la commission judiciaire – destinés à gérer la haute surveillance du Grand Conseil sur "la gestion du Tribunal cantonal". Il ne précise cependant pas quel est ou quel sera le sort réservé au système et à la structure actuels de contrôle de la gestion et des finances des autorités judiciaires, contrôle qui s'inscrit aujourd'hui dans celui de la gestion et des finances du Conseil d'Etat, via le Département de la justice, de la santé et de la sécurité, et qui est assumé par la commission de gestion et des finances, plus précisément par sa sous-commission "DJSS". Or ce double contrôle pose un sérieux problème de délimitation des compétences. Il apparaîtrait en effet extrêmement délicat – ne serait-ce que pour des motifs pratiques, sans parler de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la justice – que le pouvoir judiciaire fasse l'objet d'un double contrôle de gestion et des finances, exercé par deux commissions différentes, la commission judiciaire, d'un côté, et la commission de gestion et des finances, de l'autre. A l'inverse, il semblerait tout aussi problématique que seule la commission judiciaire assume – à titre exclusif, c'est-à-dire à l'exclusion de la commission de gestion et des finances – le contrôle de la gestion et des finances du pouvoir judiciaire, sous peine d'aboutir à perdre de vue la globalité des finances et du budget de l'Etat, toutes autorités confondues. Cela serait d'autant plus problématique que tant que le Grand Conseil n'aura pas accordé une certaine indépendance administrative au pouvoir judiciaire – si tant est qu'il souhaite le faire –, les dépenses de ce secteur continueront à émarginer au budget du Département de la justice, de la santé et de la sécurité, dont la gestion administrative et financière est tout naturellement placée sous la surveillance de la commission de gestion et des finances et de sa sous-commission "DJSS". Aussi s'agit-il d'envisager et de trouver une délimitation à la fois claire et satisfaisante des compétences des diverses commissions du Grand Conseil.

Cette délimitation pourrait éventuellement être conçue de la manière suivante: à la commission judiciaire incomberait le contrôle (dans le sens de la haute surveillance) de la gestion du Tribunal cantonal, alors que la commission de gestion et des finances ne s'occuperait plus que du contrôle des finances (et de la gestion purement comptable), contrôle qui serait exercé par la sous-commission "DJSS" ou, si le pouvoir judiciaire devait être "autonomisé" dans le sens indiqué plus haut, par la sous-commission responsable de l'analyse du chapitre "Autorités".

En d'autres termes, et dans la vision globale – à moyen terme – de l'ensemble des réformes envisagées ici, la commission judiciaire du Grand Conseil deviendrait l'interlocuteur (privilegié) du Conseil de la magistrature, alors que la commission de gestion et des finances deviendrait – ou resterait – l'interlocuteur (privilegié) de la commission de la magistrature, chargée de la gestion du budget du pouvoir judiciaire.



Il va de soi qu'un dialogue régulier, sinon permanent, devrait alors être instauré entre la sous-commission responsable de la supervision financière des autorités judiciaires (sous-commission "DJSS", respectivement sous-commission "Autorités") et la commission judiciaire. En effet, les informations en possession de chacune de ces commissions (respectivement sous-commissions) et leurs réflexions seraient, à n'en pas douter, utiles au travail de l'autre.

Neuchâtel, le 4 juillet 2003

PASCAL MAHON

## **PARTIE III PROJETS DE LOIS ET DE DECRET**

### **REMARQUE LIMINAIRE**

Comme indiqué dans le rapport, la CEP propose ci-après six projets de lois, ainsi qu'un projet de décret relatif à une modification de la Constitution.

Pour certains de ces projets, elle envisage qu'ils pourraient être traités directement par le plénum du Grand Conseil, dans la mesure où la commission législative n'y voit pas d'objection. Il s'agit des projets N<sup>os</sup> 3, 4 et 6.

Le projet de décret constitutionnel (N<sup>o</sup> 1) ainsi que les trois autres projets de lois (N<sup>os</sup> 2, 5 et 7) sont en revanche conçus comme des avant-projets destinés à lancer le débat législatif. La CEP propose de les renvoyer à la commission législative.

### **LISTE DES PROJETS**

- |                               |   |
|-------------------------------|---|
| <b>Projet N<sup>o</sup> 1</b> | Projet de décret portant révision de la Constitution cantonale (Cst. NE)<br>(institution d'un Conseil de la magistrature)   |
| <b>Projet N<sup>o</sup> 2</b> | Projet de loi portant révision de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN), de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) et de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale (autonomie administrative et financière des autorités judiciaires) |
| <b>Projet N<sup>o</sup> 3</b> | Projet de loi portant révision du code de procédure pénale neuchâtelois (CPPN)<br>(secret de fonction de la police judiciaire)  |
| <b>Projet N<sup>o</sup> 4</b> | Projet de loi portant révision du code de procédure pénale neuchâtelois (CPPN)<br>(statut d'analyste financier ou de spécialiste technique)   |
| <b>Projet N<sup>o</sup> 5</b> | Projet de loi portant révision du code de procédure pénale neuchâtelois (CPPN)<br>(institution d'un doyen des juges d'instruction)  |
| <b>Projet N<sup>o</sup> 6</b> | Projet de loi portant révision de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN)<br>et de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC)<br>(assermentation des magistrats de l'ordre judiciaire)   |
| <b>Projet N<sup>o</sup> 7</b> | Projet de loi portant révision de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC)<br>(commissions d'enquête parlementaire)   |

**Projet de décret de la commission d'enquête parlementaire (CEP)  
sur l'institution d'un Conseil de la magistrature**

**Décret portant révision de la Constitution cantonale (Cst. NE)  
(institution d'un Conseil de la magistrature)<sup>149</sup>**

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*

suite à la proposition de la commission d'enquête parlementaire (CEP), du ... ,

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

*décrète:*

**Article premier** La Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 septembre 2000, est modifiée comme suit:

*Art. 59*

Le Grand Conseil ... (*1<sup>e</sup> phrase inchangée*). Il exerce également la haute surveillance sur la gestion du Tribunal cantonal *et des autres autorités judiciaires*.

*Art. 83, al. 3*

<sup>3</sup>Le Tribunal cantonal est *l'autorité judiciaire supérieure du canton*.

*Art. 84a (nouveau)*

Conseil de la  
magistrature

<sup>1</sup>*La surveillance des autorités judiciaires et des magistrats de l'ordre judiciaire est exercée par un Conseil de la magistrature.*

<sup>2</sup>*Le Conseil de la magistrature est l'interlocuteur du Grand Conseil dans l'exercice de la haute surveillance sur les autorités judiciaires (art. 59, 2<sup>e</sup> phrase).*

<sup>3</sup>*La loi règle la composition et les compétences du Conseil de la magistrature.*

**Art. 2** Le présent décret est soumis au vote du peuple.

**Art. 3** <sup>1</sup>Le Conseil d'Etat fixe la date de l'entrée en vigueur du présent décret.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

*Le président,*

*Les secrétaires,*

<sup>149</sup> Les textes nouveaux sont en italique.

## Brève motivation et commentaires

L'institution d'un Conseil de la magistrature nécessite un ancrage constitutionnel. La disposition constitutionnelle (nouvel art. 84a) peut, dans l'économie du texte fondamental, se limiter à l'essentiel, à savoir dans les grandes lignes le rôle et la place du Conseil de la magistrature (al. 1 et 2)<sup>150</sup>. Pour le reste, elle renvoie à la loi, à laquelle incombera la tâche de déterminer la composition et les compétences, notamment disciplinaires, du conseil, ainsi que de régler sa collaboration avec la future commission judiciaire du Grand Conseil (voir l'art. 59 modifié). On pourrait aussi envisager une disposition constitutionnelle un peu plus étoffée, qui fixerait elle-même, notamment, la composition du Conseil de la magistrature et le mode de désignation de ses membres<sup>151</sup>. La CEP préfère laisser au législateur le soin de régler ces questions.

Pour ce qui est de la composition du Conseil de la magistrature, le rapport de la CEP indique toutefois différentes possibilités, comme celles prévues dans les cantons de Genève et du Tessin, mais aussi celle suggérée par la commission de la magistrature, à savoir qu'au-delà des représentants des différents "ordres" de la magistrature, ce conseil pourrait comprendre aussi le ou la chef-fe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité, le ou la président-e de la commission judiciaire du Grand Conseil, un ou une représentant-e des avocats et éventuellement un ou une professeur-e de l'Université.

L'institution du Conseil de la magistrature suppose par ailleurs une modification de l'article 83, alinéa 3, selon lequel, dans sa teneur actuelle, "le Tribunal cantonal exerce la surveillance sur les autorités judiciaires". Plutôt que d'abroger purement et simplement cette disposition, ce qui supprimerait toute référence au Tribunal cantonal dans la Constitution, la CEP propose de la remplacer par une formule qui définit le rôle du Tribunal cantonal.

La CEP propose de renvoyer le présent projet à la commission législative.

---

<sup>150</sup> Comparer l'art. 135 de la Constitution genevoise.

<sup>151</sup> Voir l'art. 79 de la Constitution tessinoise, dont l'alinéa 2 prévoit que ce conseil "est composé de sept membres: quatre sont élus par le Grand Conseil et trois par l'assemblée des magistrats qui exercent leur activité à plein temps; la loi règle les modalités de l'élection".

**Projet de loi de la commission d'enquête parlementaire (CEP)  
sur l'autonomie administrative et financière des autorités judiciaires**

**Loi portant révision de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN),  
de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) et de la loi  
sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale  
(autonomie administrative et financière des autorités judiciaires)<sup>152</sup>**

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*

suite à la proposition de la commission d'enquête parlementaire (CEP), du ... ,

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

décrète:

**Article premier** <sup>1</sup>La loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN), du 27 juin 1979, est modifiée comme suit:

CHAPITRE 1a (*nouveau*)

**Autonomie administrative et financière du pouvoir judiciaire**

*Art. 4b (nouveau)*

*I. Autonomie  
administrative  
et financière*

<sup>1</sup>*Le pouvoir judiciaire est autonome en matière administrative et financière dans les limites de la présente loi.*

<sup>2</sup>*Les compétences administratives et financières prévues par la présente loi sont exercées, pour l'ensemble de ce pouvoir, par la commission de la magistrature, composée de représentants de chacune des diverses branches du pouvoir judiciaire au sens de l'alinéa 1, lettres a à e.*

*Art. 4c (nouveau)*

*II. Commission de  
la magistrature*

<sup>1</sup>*Les compétences administratives et financières du pouvoir judiciaire au sens de la présente loi sont exercées par la commission de la magistrature.*

<sup>2</sup>*Celle-ci est composée de deux représentant-e-s du Tribunal cantonal, deux des tribunaux de districts, un-e du ministère public, un-e des juges d'instruction et un-e des autorités régionales de conciliation, désigné-e-s par leurs pair-e-s.*

<sup>3</sup>*La commission de la magistrature se donne un règlement et désigne sa présidente ou son président ainsi qu'un-e préposé-e aux finances.*

*Art. 4d (nouveau)*

*III. Secrétaire  
général-e du  
pouvoir  
judiciaire*

<sup>1</sup>*Sous la responsabilité de la commission de la magistrature, un secrétaire général ou une secrétaire générale supervise les services administratifs et gère les finances du pouvoir judiciaire.*

<sup>2</sup>*La ou le secrétaire général-e du pouvoir judiciaire participe aux séances de la commission de la magistrature avec voix consultative.*

<sup>152</sup> Les textes nouveaux sont en italique.

IV. Compétences  
budgétaires

Art. 4e (nouveau)

<sup>1</sup>Le pouvoir judiciaire prépare, dans le cadre de celui de l'Etat, le projet de budget de l'administration de la justice et en présente les comptes.

<sup>2</sup>A cet effet, il collabore étroitement avec le département responsable des finances ainsi qu'avec la commission de gestion et des finances.

<sup>3</sup>Les divergences d'ordre financier entre le Conseil d'Etat et les autorités judiciaires sont tranchées par le Grand Conseil.

Art. 39, al. 1

<sup>1</sup>Lorsqu'un fonctionnaire judiciaire ne remplit pas ses fonctions ou en compromet la dignité, la commission de la magistrature peut le suspendre. (Fin de la phrase supprimée.)

Art. 42, al. 1 et 2, al. 3 (nouveau)

<sup>1</sup>Les fonctionnaires judiciaires sont nommés par la commission de la magistrature.

<sup>2</sup>Alinéa 1 actuel

<sup>3</sup>Alinéa 2 actuel

Art. 45, al. 1

<sup>1</sup>En étroite collaboration avec la commission de la magistrature, l'Etat fournit et aménage les locaux nécessaires à l'administration de la justice.

**Art. 2** La loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 22 mars 1993, est modifiée comme suit:

Art. 24a, note marginale, al. 2 (nouveau)

Participation du  
Conseil d'Etat et  
des autorités  
judiciaires

<sup>2</sup>La délégation de la commission de la magistrature, composée de sa présidente ou son président et de la préposée ou du préposé aux finances, dispose des mêmes droits au sein de la commission de gestion et des finances, lorsque celle-ci traite des affaires de la justice.

**Art. 3** La loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale, du 22 mars 1983, est modifiée comme suit:

Art. 42, al. 2 (nouveau)

<sup>2</sup>Sont réservées les dispositions de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise, du 27 juin 1979, qui déterminent l'autonomie administrative et budgétaire des autorités judiciaires.

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

**Art. 5** <sup>1</sup>Le Conseil d'Etat fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

*Le président,*

*Les secrétaires,*

### **Brève motivation**

Tout au long de ses travaux, la CEP a pris acte de certaines remarques des magistrats de l'ordre judiciaire, qui déplorent notamment leur manque d'indépendance administrative et budgétaire à l'égard du pouvoir exécutif.

Par ces propositions, la CEP suit les tendances d'autonomisation de la justice qui se font actuellement jour au niveau fédéral et tend à un certain rééquilibrage entre exécutif et magistrature judiciaire.

Le rôle important confié dans le projet à la commission de la magistrature plutôt qu'au Tribunal cantonal tient au fait que celle-ci comprend des représentants des diverses instances judiciaires neuchâteloises.

La CEP propose de renvoyer le présent projet à la commission législative.

---

**Loi**  
**portant révision du code de procédure pénale neuchâtelois (CPPN)**  
**(secret de fonction de la police judiciaire)<sup>153</sup>**

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*

sur la proposition de la commission d'enquête parlementaire (CEP), du ... ,

*décrète:*

**Article premier** Le code de procédure pénale neuchâtelois (CPPN), du 19 avril 1945, est modifié comme suit:

*Art. 95, al. 2 à 4, al. 5 (nouveau)*

Secret de fonction

*<sup>2</sup>Le secret de fonction ne peut pas être invoqué à l'égard du chef ou de la cheffe du département dont dépend la police judiciaire, subsidiairement du Conseil d'Etat, pour les éléments d'information nécessaires à l'exercice de son mandat.*

*<sup>3</sup>Alinéa 2 actuel*

*<sup>4</sup>Alinéa 3 actuel*

*<sup>5</sup>Alinéa 4 actuel*

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

**Art. 3** <sup>1</sup>Le Conseil d'Etat fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

*Le président,*

*Les secrétaires,*

**Brève motivation**

Dans son ordonnance de classement, le procureur général suppléant extraordinaire Jean-François Egli a évoqué une éventuelle lacune de la loi pour ce qui concerne l'étendue du secret de fonction de la police judiciaire à l'égard du chef ou de la cheffe du DJSS, magistrat(e) d'ailleurs lui (elle)-même tenu(e) au secret de fonction.

Estimant que certaines informations policières sont indispensables à une bonne conduite du DJSS, la CEP propose un assouplissement de l'article 95 du code de

---

<sup>153</sup> Les textes nouveaux sont en italique.



procédure pénale neuchâtelois au profit du chef (de la cheffe) du DJSS. La délimitation des éléments d'information transmissibles devra être précisée d'entente entre les divers partenaires (DJSS, police, Tribunal cantonal, Ministère public) et sous le regard de la future commission judiciaire du Grand Conseil.

La CEP estime en outre judicieux de préciser dans le texte de la loi que, en cas de carence ou de dysfonctionnement important à la tête du DJSS, la levée du secret de fonction peut valoir, à titre subsidiaire, à l'égard du Conseil d'Etat en tant que collègue, pour ce qui est des informations nécessaires à son devoir de surveillance du Département. Il va au demeurant de soi, au regard de la CEP, qu'en cas de vacance à la tête du DJSS, la disposition prévue s'applique également à l'égard du membre du Conseil d'Etat qui en assure la suppléance.

La CEP propose au Grand Conseil d'adopter directement le présent projet pour autant que la commission législative n'y voie pas d'objection.

**Loi**  
**portant révision du code de procédure pénale neuchâtelois (CPPN)**  
**(statut d'analyste financier ou de spécialiste technique)<sup>154</sup>**

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*

sur la proposition de la commission d'enquête parlementaire (CEP), du ... ,

*décrète:*

**Article premier** Le code de procédure pénale neuchâtelois (CPPN), du 19 avril 1945, est modifié comme suit:

*Art. 93, chiffre 3 (nouveau)*

*3. par les analystes financiers et les autres spécialistes techniques mis à la disposition du Ministère public, des juges d'instruction et de la police de sûreté, qui ont qualité d'agents de la police judiciaire.*

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

**Art. 3** <sup>1</sup>Le Conseil d'Etat fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

*Le président,*

*Les secrétaires,*

**Brève motivation**

Pour des raisons d'efficacité du travail, la magistrature judiciaire estime indispensable que l'analyste financier ait la qualité d'agent(e) de la police judiciaire. La CEP donne suite à ce vœu unanime en proposant une modification de l'article 93 du code de procédure pénale neuchâtelois. Elle propose toutefois, sur suggestion du Conseil d'Etat, d'étendre ce statut aux autres spécialistes techniques qu'il s'avérerait nécessaire d'engager (on peut penser par exemple à un informaticien dont la police judiciaire, le Ministère public ou les juges d'instruction auraient besoin pour analyser des disques durs dans les affaires de pédophilie).

La CEP propose au Grand Conseil d'adopter directement le présent projet pour autant que la commission législative n'y voie pas d'objection.

---

<sup>154</sup> Les textes nouveaux sont en italique.

**Projet de loi de la commission d'enquête parlementaire (CEP)  
sur l'institution d'un doyen des juges d'instruction**

**Loi portant révision du code de procédure pénale neuchâtelois (CPPN)  
(institution d'un doyen des juges d'instruction)<sup>155</sup>**

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*

sur la proposition de la commission d'enquête parlementaire (CEP), du ... ,

décède:

**Article premier** Le code de procédure pénale neuchâtelois (CPPN), du 19 avril 1945, est modifié comme suit:

*Art. 103a (nouveau)*

*Doyen*

*Le Tribunal cantonal désigne un doyen des juges d'instruction chargé de coordonner leur activité et leur pratique, de les représenter vis-à-vis de l'extérieur et de régler d'éventuels différends.*

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

**Art. 3** <sup>1</sup>Le Conseil d'Etat fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

*Le président,*

*Les secrétaires,*

**Brève motivation**

Au cours de ses travaux, la CEP a constaté le relatif isolement des juges d'instruction, le manque de coordination de leurs activité et leur pratique, ainsi que l'absence d'un "conciliateur" interne lors des conflits avec la police et d'un interlocuteur représentant les juges vis-à-vis de l'extérieur. La désignation d'un "doyen" devrait remédier en partie à ces défauts, d'où notre proposition d'adjonction d'un article 103a au code de procédure pénal neuchâtelois.

Il sera nécessaire d'analyser en détail quels seront les attributions et le cahier des charges à conférer à ce doyen et de délimiter son rôle par rapport à celui du Tribunal cantonal en tant qu'autorité disciplinaire et de surveillance des magistrats, ainsi que par rapport au Ministère public.

---

<sup>155</sup> Les textes nouveaux sont en italique.

Si la CEP propose que ce doyen soit désigné par le Tribunal cantonal, cette question mérite également une analyse plus approfondie.

Ces questions pourront par ailleurs faire l'objet d'échanges avec les autorités et magistrats concernés.

La CEP propose donc au Grand Conseil de renvoyer ce projet de loi à la commission législative.

---

**Loi**  
**portant révision de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise**  
**(OJN) et de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC)**  
**(assermentation des magistrats de l'ordre judiciaire)<sup>156</sup>**

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*

sur la proposition de la commission d'enquête parlementaire (CEP), du ... ,

*décrète:*

**Article premier** La loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN), du 27 juin 1979, est modifiée comme suit:

*Art. 4a, al. 1*

<sup>1</sup>Lors de leur entrée en fonction, les magistrates et les magistrats, leurs suppléantes et leurs suppléants prêtent le serment suivant devant *le Grand Conseil. ... (2<sup>e</sup> phrase inchangée)*

**Art. 2** La loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 22 mars 1993, est modifiée comme suit:

*Art. 124a (nouveau)*

*d) assermentation*

*Lors de leur entrée en fonction, les magistrates et les magistrats, leurs suppléantes et leurs suppléants prêtent serment devant le Grand Conseil selon les termes prévus à l'article 43.*

**Art. 3** La présente loi est soumise au référendum facultatif.

**Art. 4** <sup>1</sup>Le Conseil d'Etat fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

*Le président,*

*Les secrétaires,*

---

<sup>156</sup> Les textes nouveaux sont en italique.

## **Brève motivation**

La CEP a regretté que les magistrats du pouvoir judiciaire soient peu connus des membres du Grand Conseil, voire du Conseil d'Etat. A ses yeux, l'assermentation des juges devant le Grand Conseil et non plus devant le Tribunal cantonal – mais évidemment en présence de ce dernier – pourrait constituer une occasion de rencontre et de rapprochement mutuel.

En outre, notre commission a estimé que l'assermentation des trois pouvoirs dans le même cadre (celui d'une session du Grand Conseil) était un geste symbolique de nature à contribuer à rétablir le dialogue et le respect qui doit s'instaurer entre eux.

La CEP propose dès lors une modification en ce sens de l'article 4a de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise et l'adjonction d'un nouvel article 124a à la loi d'organisation du Grand Conseil. Ainsi, l'assermentation des trois pouvoirs aurait lieu devant la même autorité.

La CEP propose au Grand Conseil d'adopter directement le présent projet pour autant que la commission législative n'y voie pas d'objection.

**Projet de loi de la commission d'enquête parlementaire (CEP)  
sur les commissions d'enquête parlementaire**

**Loi portant révision de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC)  
(commissions d'enquête parlementaire)<sup>157</sup>**

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*

suite à la proposition de la commission d'enquête parlementaire (CEP), du ... ,  
sur la proposition de la commission législative, du ... ,

*décrète:*

**Article premier** La loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 22 mars 1993, est modifiée comme suit:

*Art. 22, al. 1 et 2*

<sup>1</sup>Le Grand Conseil peut décider de cas en cas la constitution d'une commission chargée d'examiner un rapport ou une proposition. *L'article 28b, sur les commissions d'enquête, est réservé.*

<sup>2</sup>*Le Grand Conseil fixe chaque fois le nombre des membres de la commission.*

*Art. 28b (nouveau)*

*Commission  
d'enquête  
parlementaire*

<sup>1</sup>*En cas d'événements d'une grande portée, le Grand Conseil peut, par décret, instituer une commission d'enquête parlementaire (CEP) chargée de faire la lumière sur les faits, de les apprécier et de proposer toutes mesures qu'elle juge utiles.*

<sup>2</sup>*Le décret détermine la composition de la commission en veillant à ce que les groupes soient équitablement représentés.*

<sup>3</sup>*Il fixe les droits à l'information de la commission ainsi que la mesure dans laquelle les membres des autorités cantonales et les personnes assumant des tâches pour le compte du canton sont déliés du secret de fonction. Si nécessaire, il peut autoriser la commission à requérir des renseignements ou des documents de personnes extérieures à l'administration cantonale.*

<sup>4</sup>*Le décret règle en outre les modalités d'organisation de la commission ainsi que la confidentialité de ses travaux. Il peut l'autoriser à confier à des tiers tout mandat utile à ces travaux.*

<sup>5</sup>*La commission détermine les mesures de procédure nécessaires à ses investigations et veille à ce que les droits des éventuelles personnes particulièrement concernées par son enquête soient respectés.*

<sup>6</sup>*Au surplus, les articles 23 à 28a s'appliquent par analogie.*

---

<sup>157</sup> Les textes nouveaux sont en italique.

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

**Art. 3** <sup>1</sup>Le Conseil d'Etat fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

*Le président,*

*Les secrétaires,*

### **Brève motivation**

La procédure des commissions d'enquête parlementaire soulève diverses questions juridiques délicates qui, dans le canton, ne sont pas réglées par la loi alors qu'elles devraient l'être (notamment: droit à l'information de ces commissions, obligation des personnes interrogées à fournir des informations et droit de refuser de répondre, levée du secret de fonction, confidentialité, droits et garanties de procédure offertes aux personnes dont les intérêts sont directement concernés [droit d'être entendues, droit d'accès au dossier, droit de se faire assister d'un avocat, etc.]). La CEP est d'avis que ces questions devraient faire l'objet d'une réglementation. Afin de lancer le débat législatif, mais sans prétendre à l'exhaustivité, elle propose à cet égard un projet de loi portant révision de la loi d'organisation du Grand Conseil.

Après avoir pris connaissance des dispositions très détaillées et contraignantes figurant à ce sujet dans la nouvelle loi fédérale sur l'Assemblée fédérale, du 16 décembre 2002, la CEP s'est cependant bornée à proposer un complément à la loi d'organisation du Grand Conseil qui se limite à l'essentiel. Elle considère en effet, sur la base de la pratique des deux seules CEP qu'a connues le canton jusqu'ici, que ces questions doivent être réglées de manière souple afin de permettre de tenir compte des exigences propres aux diverses situations.

La CEP propose de renvoyer le présent projet à la commission législative.



## ***PARTIE IV ANNEXES AU RAPPORT DE LA COMMISSION***

### **LISTE DES ANNEXES**

- Annexe 1**      Reproduction de la lettre du Tribunal cantonal au Grand Conseil du 30 août 2002
- Annexe 2**      Liste des président-e-s du Tribunal cantonal et du Conseil d'Etat depuis 1992
- Annexe 3**      Liste des personnes que la CEP a auditionnées ou dont elle a requis des renseignements par écrit

**REPRODUCTION DE LA LETTRE DU TRIBUNAL CANTONAL AU GRAND CONSEIL  
DU 30 AOÛT 2002**

Monsieur le président,  
Mesdames et Messieurs les députés,

La dénonciation pénale d'un juge d'instruction par le Conseil d'Etat, fait exceptionnel dans l'histoire des institutions neuchâteloises, est l'aboutissement d'un malaise et d'incompréhensions trop graves pour ne pas être portées à l'attention du Grand Conseil.

Sans préjuger du sort de cette démarche, le Tribunal cantonal est d'avis que les agissements du magistrat en question apparaissent comme un épiphénomène seulement dans une problématique qui touche le niveau institutionnel.

Le Tribunal cantonal s'est inquiété à plusieurs reprises de dysfonctionnements dans les institutions, en particulier diverses atteintes à la séparation des pouvoirs. Devant l'absence de réaction de l'exécutif, il a annoncé, au printemps 2001 déjà, qu'il devrait à l'avenir avoir recours au besoin à la dénonciation pénale et à l'arbitrage du Grand Conseil. La nécessité de telles démarches est hélas avérée aujourd'hui.

Dans la dénonciation susmentionnée, le Conseil d'Etat n'a incriminé qu'une partie des actes qui, selon l'avis de droit de M. Alain Bauer du 18 juillet 2002, sont susceptibles de constituer des infractions. D'autres ont été omis.

Il s'agit de la transmission à un ou des membres du Conseil d'Etat d'informations recueillies dans le cadre des enquêtes de police judiciaire, c'est-à-dire conduites par un magistrat (procureur, juge d'instruction ou président de tribunal).

Cette pratique a eu pour conséquences à tout le moins inopportunes des appréciations de la cheffe du département de la justice, de la santé et de la sécurité auprès de jurés et de juges à propos d'affaires pénales.

Selon l'avis de droit de M. Bauer, la transmission de telles informations en dehors de la hiérarchie judiciaire et de police judiciaire, dont sont exclus les membres du Conseil d'Etat, peut tomber sous le coup de l'article 320 du code pénal, qui sanctionne la violation du secret de fonction.

Le Tribunal cantonal a donc adressé au ministère public une dénonciation pénale contre inconnu(s) pour les faits en question.

Le Tribunal cantonal est par ailleurs préoccupé par d'autres dysfonctionnements. Dans le courant de l'année 2000, il est intervenu auprès de Madame Monika Dusong, puis auprès du Conseil d'Etat au sujet du comportement pour le moins déplacé de certains membres de la police cantonale à l'égard de magistrats judiciaires qu'ils ont accusé à la légère d'étouffer des affaires. Ces atteintes infondées à la réputation des juges faisaient suite à d'autres critiques de la part de certains policiers mettant en cause la probité de magistrats.

Or, les interventions susmentionnées auprès de l'exécutif ont eu des conséquences inattendues. Les contacts réguliers entre le Tribunal cantonal et la tête du DJSS, instaurés depuis des lustres, ont cessé complètement et n'ont jamais pu être rétablis depuis lors. Par ailleurs, le juge d'instruction économique, qui avait certaines révélations à son autorité de surveillance, a été depuis cette époque l'objet de divers griefs, au demeurant plutôt flous, de la part de la police et de la cheffe du DJSS. Mais, apparemment, les policiers en cause n'ont pas été rappelés à l'ordre.

Corrélativement, les événements connus qui ont précédé et suivi les dernières réélections judiciaires montrent que des pressions extérieures s'exercent sur divers plans pour écarter un magistrat.

La cheffe du DJSS a d'ailleurs fait part de ses intentions à cet égard.

Une telle situation met en péril l'indépendance de la justice.

Elle pose la question de l'opportunité de la cohabitation entre la justice et la police dans le même département.

Le Tribunal cantonal juge la situation suffisamment grave pour qu'il en appelle aujourd'hui au Grand Conseil aux fins de restaurer le bon fonctionnement des institutions.

Dans cet espoir, il vous prie d'agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les députés, l'expression de sa haute considération.

Au nom du Tribunal cantonal

*Le président*

CHRISTIAN GEISER

*Le vice-président*

FRANÇOIS DELACHAUX

**PRÉSIDENT-E-S DU CONSEIL D'ETAT ET DU TRIBUNAL CANTONAL DEPUIS 1992**

**Président-e-s du Conseil d'Etat <sup>1)</sup>**

1991-1992	Pierre Dubois
1992-1993	Michel Von Wyss
1993-1994	Francis Matthey
1994-1995	Pierre Hirschy
1995-1996	Pierre Dubois
1996-1997	Maurice Jacot
1997-1998	Jean Guinand
1998-1999	Francis Matthey
1999-2000	Pierre Hirschy
2000-2001	Thierry Béguin
2001-2002	Monika Dusong
2002-2003	Pierre Hirschy
2003-2004	Thierry Béguin

**Président-e-s du Tribunal cantonal <sup>1)</sup>**

1992-1994	Geneviève Fiala
1994-1996	Robert Schaer
1996-1998	Claude Bourquin
1998-2000	Geneviève Joly
2000-2002	Christian Geiser
2002-2004	François Delachaux

<sup>1)</sup> Les changements de présidence du Conseil d'Etat interviennent au 1<sup>er</sup> juin, ceux du Tribunal cantonal au 1<sup>er</sup> septembre.

**PERSONNES QUE LA CEP A AUDITIONNÉES  
OU DONT ELLE A REQUIS DES RENSEIGNEMENTS PAR ÉCRIT<sup>158</sup>**

**Personnes auditionnées (ou invitées à un échange de vues)**

P. Hirschy	Conseiller d'Etat, Président du Conseil d'Etat au moment de son audition
F. Delachaux	Président du Tribunal cantonal et du Tribunal pénal économique
M. Dusong	Conseillère d'Etat, Cheffe du DJSS
Y. Decnaeck	Juge d'instruction en matière économique
L. Krügel	Commandant de la police cantonale
O. Guéniat	Chef de la police de sûreté
C. Schuetz	Chef de la brigade financière (CRECO)
F. Dubail	Ancien inspecteur de la CRECO
M.-F. Julmy-Roy	Ancienne inspectrice de la CRECO
T. Schneiter	Inspecteur de la CRECO
P. Cornu	Procureur général
M.-C. Jeanprêtre-Pittet	Députée, Présidente de la sous-commission judiciaire
C. Blandenier	Député, Président de la commission législative, Membre de la sous-commission judiciaire
P. Matthey	Greffier des juges d'instruction de La Chaux-de-Fonds
M. Gafner	Greffière-substitut des juges d'instruction de La Chaux-de-Fonds
R. Rérat	Ancien greffier-substitut des juges d'instruction de La Chaux-de-Fonds
C.-A. Bise	Commissaire-adjoint à la police cantonale
B. Ott	Juge d'instruction suppléante extraordinaire
C. Geiser	Juge cantonal, Président du Tribunal cantonal du 1 <sup>er</sup> septembre 2000 au 31 août 2002
E. Robert-Grandpierre	Directeur du service de la justice
N. Feuz	Juge d'instruction à La Chaux-de-Fonds
A. Simon-Vermot	Chef du service juridique de l'Etat
T. Béguin	Conseiller d'Etat, Chef suppléant du DJSS, actuel Président du Conseil d'Etat
S. Favre	Juge d'instruction à La Chaux-de-Fonds
P. Aubert	Président du Tribunal de district de Neuchâtel
J.-P. Kunz	Ancien-commissaire adjoint à la police cantonale
A. Duvillard	Adjoint au commandant de la police cantonale
J.-F. Egli	Procureur général suppléant extraordinaire dans le cadre des dénonciations pénales déposées par le Conseil d'Etat et le Tribunal cantonal, ancien Juge fédéral
O. Haussner	Député, Président de la sous-commission DJSS de la CGF
J.-B. Wälti	Député, Membre de la sous-commission DJSS de la CGF
J.-N. Karakash	Député, Membre de la sous-commission DJSS de la CGF
J.-A. Guy	Juge cantonal, Vice-président du Tribunal cantonal, Président de la Chambre d'accusation
P. Cossettini	Chef du service des poursuites et faillites et du registre du commerce

<sup>158</sup> Ces personnes sont listées dans l'ordre chronologique des auditions effectuées par la CEP.

## Personnes ou institutions requises de fournir des renseignements

Conseil d'Etat et Chancellerie d'Etat,  
Tribunal cantonal et son greffe,  
Ministère public,  
Ordre des avocats neuchâtelois.

Ch. Bise	Ancien analyste financier
J.-F. Grüner	Juge cantonal
R. Weber	Juge d'instruction à Neuchâtel
D. Hirsch	Juge d'instruction à Neuchâtel
L. Margot	Président du Tribunal de district du Val-de-Travers, juge au Tribunal pénal économique
A. Rüfener	Président du Tribunal de district de La Chaux-de-Fonds, juge au Tribunal pénal économique
C. Nicati	Ancien juge d'instruction à Neuchâtel
G. Calpini-Calame	Présidente du Tribunal de district de Neuchâtel, juge assesseur à la Cour d'assises
C. Thiébaud	Président du Tribunal de district de Boudry, juge assesseur à la Cour d'assises
J. Debély	Jurée
E. Gugelmann	Jurée
E. Spahr	Jurée
H. Oppliger	Juré
J.-P. Veya	Juré
H. Welti	Juré
V. Casali	Ancienne inspectrice de la CRECO
C. Martin	Ancienne inspectrice de la CRECO
E. Braghini	Inspecteur de la CRECO
M. Donzé	Ancien inspecteur de la CRECO
R. Kottelat	Ancien inspecteur de la CRECO

## **Prise de position du Conseil d'Etat sur le rapport de la commission d'enquête parlementaire**

(Du 10 décembre 2003)

---

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

En préambule, notre Conseil tient à relever le très important travail fourni par la commission d'enquête parlementaire – ci-après CEP – et à en saluer l'esprit constructif. Le rapport convainc notamment par la qualité des propositions formulées permettant, si elles se traduisent dans les faits, de dépasser les conflits actuels en tirant les conséquences des dysfonctionnements constatés. Notre Conseil est conscient de l'engagement personnel considérable des membres de la CEP et les en remercie vivement.

Il espère que le débat au Grand Conseil respectera ce même esprit afin de permettre aux acteurs des diverses instances de reconstruire une solide plate-forme de dialogue indispensable pour le bon fonctionnement des institutions.

### **1. INTRODUCTION**

#### **1.1. Conflit relationnel ou institutionnel?**

Des parties importantes du rapport de la CEP relatent des témoignages – souvent très divergents selon les personnes interrogées – sur des épisodes et événements ponctuels qui peuvent paraître anodins pris séparément. Nous n'évaluerons pas ces témoignages car le vécu forcément subjectif d'une personne ne peut être qualifié de juste ou de faux. De quel droit d'ailleurs porterions-nous un jugement sur ce que des personnes ressentent et sur leur manière d'interpréter des paroles et gestes d'un interlocuteur?

Vu la persistance des conflits depuis fort longtemps, soit latents soit ouverts entre les deux pouvoirs, le Conseil d'Etat considère que leur origine est avant tout un problème institutionnel. Nous observons par ailleurs que les personnes qui ont témoigné sont pour la plupart des personnalités affirmées et habituées à gérer des conflits. Il serait donc certainement erroné de penser que la crise qui a abouti au dépôt de plaintes croisées ait été avant tout le fait de conflits entre des personnes. En effet, c'est le blocage institutionnel qui a généré des conflits d'ordre relationnel et non l'inverse. Pour élaborer des solutions durables, il importe de dégager les éléments à caractère institutionnel du conflit. Nous mettrons donc l'accent de notre analyse sur ceux-ci.

Notre Conseil a pris l'option de ne pas se positionner sur chaque détail du récit. Cela n'apporte rien à la clarté du débat. Ce qui importe pour assainir la situation de manière durable est de comprendre l'origine et les raisons des dysfonctionnements entre le Tribunal cantonal et le gouvernement.

Des malentendus préjudiciables pour un dialogue fructueux peuvent naître du rôle attendu et supposé d'une fonction et susciter des réactions de défense alors même que pour un observateur externe le sujet traité n'est pas conflictuel. Il importe dès lors de clarifier les rôles et fonctions des acteurs politiques et judiciaires en établissant de nouvelles règles acceptées par tous concernant la notion centrale de la séparation de pouvoirs sur laquelle nous reviendrons.

## **1.2. Origine des dysfonctionnements: une profonde divergence de vue sur la notion de la séparation des pouvoirs et du secret de fonction**

Au fur et à mesure de la progression de la lecture apparaît une clé de lecture expliquant les difficultés d'établir des relations saines, basées sur le dialogue, entre les pouvoirs judiciaire et exécutif. Le dénominateur commun à tous les épisodes est la somme des divergences sur l'interprétation fondamentalement différentes des notions de la "séparation des pouvoirs" et du "secret de fonction", comme le décrit le rapport de la CEP sous chiffre 3.4.2.2.

Tant les décisions du procureur extraordinaire Egli que l'analyse du professeur Mahon et les commentaires de la CEP sur ce sujet permettent de porter un regard externe sur ce point central. Nous adhérons sans réserves aux conclusions de la CEP à ce sujet et nous soutenons le projet de loi concernant le secret de fonction qui finalise la volonté de voir le dialogue entre les pouvoirs s'instaurer sur des bases légales consolidées.

## **2. PRISE DE POSITION**

Le Conseil d'État articule sa prise de position sur les axes suivants:

- 2.1. Eclairage sur l'affaire dite de la "rumeur"
- 2.2. Surveillance du Tribunal cantonal par le Conseil d'État
- 2.3. Séparation des pouvoirs et secret de fonction
- 2.4. Juge d'instruction économique
- 2.5. Analyse des événements sous l'angle institutionnel et réformes envisagées
- 2.6. Appréciation des recommandations de la CEP
- 2.7. Réformes constitutionnelle et législatives

### **2.1. Eclairage sur la "rumeur"**

A plusieurs reprises, le rapport de la CEP relate l'épisode dit de la "rumeur" qui trouve son origine dans une requête de la cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité (DJSS) auprès du Tribunal cantonal et du juge d'instruction de recevoir des éclaircissements quant à l'abandon présumé d'actes d'enquête dans une affaire proche de la prescription impliquant des personnalités connues. Sa requête devait lui permettre de disposer d'éléments rationnels pour en expliquer les raisons à la police afin de dissiper toute mauvaise interprétation.

Cette démarche a été à l'origine d'une dégradation importante des relations entre le Tribunal cantonal et la cheffe du DJSS.

En progressant peu à peu dans la lecture du rapport, on comprend toutefois que le recentrage de l'enquête incriminée a effectivement été conseillé par le Tribunal cantonal. On ne peut donc pas parler d'une rumeur. Quant à savoir si la cheffe du DJSS devait ou non intervenir, il convient de reprendre l'appréciation de la CEP à la page 88 qui correspond en tous points à l'analyse et à la motivation à l'origine des interventions: "... *D'importants dossiers approchent de la prescription (d'autres ont vu une grande partie des préventions abandonnées pour cette raison lors de certaines audiences de tribunaux). La CEP trouverait très choquant que ces affaires ne soient jamais jugées convenablement et prie instamment l'autorité de surveillance de se pencher rapidement sur ces cas; si nécessaire un juge d'instruction extraordinaire devrait être désigné par le Tribunal cantonal....*".

Indépendamment du fait que le Conseil d'Etat, par la cheffe du département, était à cette époque encore autorité de surveillance du Tribunal cantonal selon l'ancienne Constitution il apparaît aujourd'hui que sa préoccupation était légitime.

### **2.2. Surveillance du Tribunal cantonal par le Conseil d'Etat**

La réaction suscitée par l'intervention de la cheffe du DJSS auprès du Tribunal cantonal dans cette affaire illustre les conditions délicates dans lesquelles s'exerçait la haute surveillance sur le Tribunal cantonal et apporte une réponse à la question de la CEP de savoir pourquoi le Conseil d'Etat ne l'a pas exercé tel que prévu par l'ancienne Constitution (voir page 16: "Il y avait donc une sorte de coutume d'abstinence de la part du Conseil d'Etat").



Il faut en effet constater que chaque tentative du gouvernement ou de la cheffe du département d'attirer l'attention sur un éventuel dysfonctionnement ou un problème particulier de collaboration était considérée comme une ingérence insupportable et alimentait le sentiment d'animosité. La vision d'un cloisonnement entre les pouvoirs défendue par le Tribunal cantonal ne permettait pas au Conseil d'Etat d'exercer ses prérogatives à moins d'accepter de vivre dans un état de tensions perpétuelles. Cette attitude rendait tout dialogue extrêmement difficile et risqué.

Nous voulons croire que le Tribunal cantonal s'estimait dans son bon droit en interprétant de manière littérale et étroite la notion de "séparation des pouvoirs". On comprend alors que selon ce point de vue, chaque intervention du pouvoir exécutif pouvait être considérée comme une ingérence et créer des conflits ou un malaise constant.

### **2.3. Séparation des pouvoirs et secret de fonction**

Il est probable que la plainte du Tribunal cantonal contre inconnu, mais en fait contre Monika Dusong et les membres de l'État major de la police cantonale, trouve son origine dans une compréhension aujourd'hui dépassée des notions de "séparation des pouvoirs" et "secret de fonction". Il était donc important que l'ordonnance de classement du procureur extraordinaire Egli clarifie ce concept.

Pour le Conseil d'Etat, la notion de la séparation des pouvoirs ne peut pas signifier cloisonnement des pouvoirs ou absence de dialogue. Dans une démocratie, les responsabilités de la conduite des affaires publiques sont partagées entre les trois pouvoirs, chacun certes avec des missions tout à fait particulières, mais pas déconnectées les unes des autres.

Le dialogue est d'autant plus nécessaire qu'aucun pouvoir ne peut prétendre s'exercer en dehors du contrôle démocratique qui inclut l'interpellation et le cas échéant la critique. Ce qui importe est que l'indépendance de l'exercice de la justice soit garantie et que les procédures qui conduisent aux décisions des tribunaux ne subissent pas l'influence des pouvoirs politiques.

Notre Conseil salue donc tout particulièrement le travail de fond qui a été mené par la CEP et l'analyse du professeur Mahon sur ce sujet. Il partage en tous points de vue la vision qui s'en dégage ainsi et est persuadé que le dialogue pourra s'instaurer dorénavant sur de nouvelles bases entre les pouvoirs.

Il constate d'ailleurs avec satisfaction que des contacts harmonieux et constructifs ont maintenant lieu entre le président du Tribunal cantonal et la cheffe du DJSS, et que la dernière rencontre s'est déroulée en présence du directeur du service de la justice et du greffier du Tribunal cantonal. Il est dès lors possible de traiter des dossiers et problèmes communs dans un climat empreint de respect mutuel.

De nombreux sujets de discussions sont d'ores et déjà planifiés. La cheffe du DJSS et le président du Tribunal cantonal sont en train d'examiner le cadre qui permettrait d'associer d'autres magistrats à l'examen des sujets qui les concernent.

Il faut par ailleurs relever que pas moins de 17 objets portant sur des réformes ou des projets de lois sont actuellement à l'étude dans le domaine de la justice avec le précieux concours du service juridique et du service de la justice. Il est évident que la participation active de la magistrature à ces réformes est hautement souhaitable et appréciée. Avec la clarification des notions de la séparation des pouvoirs et du secret de fonctions, elle pourra s'exprimer avec davantage de sérénité et ceci d'autant plus si les réformes sont comprises comme une volonté du Conseil d'Etat d'apporter des réponses aux grands défis futurs qui se posent à l'ordre judiciaire par des modifications législatives fédérales.

### **2.4. Juge d'instruction économique**

La CEP exprime à plusieurs reprises ses inquiétudes quant au traitement des dossiers dans le domaine de la criminalité économique. Ces mêmes inquiétudes étaient à l'origine de l'intervention de la cheffe du DJSS auprès du Tribunal cantonal. Le Conseil d'Etat partage l'appréciation de la situation faite par la CEP et enjoint le Tribunal cantonal de prendre rapidement les mesures pour assurer un fonctionnement efficace du dispositif de lutte contre la criminalité économique.

Notre Conseil regrette que l'affaire du juge d'instruction économique soit toujours pendante sur les plans pénal et disciplinaire. En effet, même si, par l'engagement pris par le commandant de la PCN et de la cheffe du DJSS, le fonctionnement purement professionnel de la brigade de la

criminalité économique (CRECO) peut être garanti, force est de constater que le climat de travail n'est pas serein et motivant. La confiance ne se décrète pas; or, pour former une équipe de travail elle est indispensable. La capacité de travailler en équipe, qui plus est spécialisée et expressément à disposition du juge, est un élément tout à fait central pour la qualité et l'efficacité du travail fourni.

Il est vrai que la mise en place de la structure de lutte contre la criminalité économique a connu des difficultés au début. Des mesures correctrices ont été prises par le chef de la sûreté et du personnel performant a été engagé. Aujourd'hui, la CRECO se compose d'un groupe financier composé de quatre spécialistes de l'économie disposant également d'une formation et du statut de policier et d'un groupe d'enquêteurs généralistes. Une telle structure prend du temps pour être constituée et après la démission récente d'un inspecteur disposant du diplôme post grade en criminalité économique de la HEG il serait dommageable que sa pérennité soit mise en péril par de nouveaux départs.

L'origine des conflits ne réside toutefois pas vraiment dans les difficultés initiales de mise en œuvre d'une telle structure – ce genre de problèmes est attendu – mais bien plutôt dans l'inadéquation du juge d'instruction économique avec sa fonction, sur les plans professionnel et humain, comme le relève d'ailleurs la CEP dans son rapport (p.2).

La CEP constate en effet que le juge d'instruction économique n'est pas (encore) performant. Il est décrit comme distant, hautain et méprisant. Il lui est reproché d'avoir divulgué à la presse des documents qui auraient dû être examinés au sein des organes de l'Etat, ce qui constitue sans doute une faute professionnelle grave. Notons à ce sujet que le juge d'instruction économique n'a pas remis le dossier pour se défendre contre des griefs qu'il ne connaissait d'ailleurs pas, mais pour attaquer tous azimuts la marche des affaires de différents services de l'Etat, plus particulièrement du DJSS, afin d'y jeter du discrédit. En faisant preuve d'une telle attitude déloyale envers le Conseil d'Etat, il a et aura de la peine à se faire accepter, tant par les subordonnés que par les collègues.

De nombreux témoignages, notamment de magistrats, laissent planer de sérieux doutes relatifs aux capacités professionnelles du juge, au point qu'une expertise externe semble nécessaire. La question qui se pose dès lors est celle de la tolérance de tels manquements et de l'équité de traitement par rapport à d'autres agents de l'Etat.

La CEP espère qu'il n'est peut-être pas trop tard pour recoller les pots cassés. Or, il ne faut pas se tromper: les événements ont laissé des traces telles que des liens de confiance sont irrémédiablement rompus entre le juge et de nombreux collaborateurs.

#### *Quelles sont les qualités requises pour un poste de juge d'instruction?*

Le hasard du calendrier fait que la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) a validé lors de sa séance du 13 novembre 2003 les principes d'un concept de formation des policiers et des magistrats de la poursuite pénale qui décrit entre autres les qualités requises pour le poste de juge d'instruction. Ce concept insiste d'ailleurs sur la bonne jonction entre la police judiciaire et la justice pénale. Le souci d'une parfaite connaissance mutuelle et d'une étroite collaboration est donc une préoccupation exprimée au niveau national. À moyen terme, nous nous dirigeons certainement vers une formation spécifique des magistrats qui constituera une exigence préalable à l'élection d'un magistrat des autorités pénales.

Les qualités requises décrites pour un juge d'instruction sont considérées comme une condition sine qua non pour exercer cette fonction avec succès. La description sommaire ci-après permet de mesurer que cette fonction requiert bien plus qu'un simple savoir-faire au niveau juridique et technique dans les domaines du droit pénal.

Des compétences spécifiques à la fonction sont évidemment requises dans les domaines de l'enquête et la conduite de l'accusation, de la commande d'expertise et des relations avec les médias. Un volet important est consacré aux compétences d'encadrement et de conduite et aux qualités personnelles et sociales dont nous reproduisons un extrait:

- savoir travailler en équipe de façon efficace et assurer des tâches de coordination;
- être capable de diriger une équipe, de motiver ses collaborateurs et/ou ses subordonnés directs et de les rendre aptes à la tâche;
- assurer des tâches d'encadrement et de conduite opérationnelle complexes et étendues;

- disposer d'une haute compétence en matière de résolution des conflits, en particulier savoir reconnaître et évaluer assez tôt les conflits et mettre en oeuvre des connaissances appropriées à la situation en matière de résolution de conflits afin de les tempérer;
- justifier d'une forte compétence sociale et d'une personnalité dont le potentiel a fait l'objet d'une évaluation;
- disposer à un haut niveau de connaissances de soi-même et de la capacité d'autocritique, de tolérance à l'incertitude, de résistance au stress, d'une solide personnalité.

De ce qui précède, on comprend aisément que le fonctionnement du juge d'instruction économique ne répond de toute évidence pas à ce catalogue d'exigences.

Comme la CEP, nous espérons que le Tribunal cantonal, en tant qu'autorité de surveillance, se saisira maintenant de ce dossier avec détermination pour assurer un fonctionnement adéquat de l'instruction dans le domaine de la criminalité économique.

## **2.5. Analyse des événements sous l'angle institutionnel et réformes envisagées**

Dans ce chapitre, le Conseil d'Etat ne se prononce que sur les paragraphes qui n'ont pas déjà été traités ci-devant ou qui seront traités ultérieurement dans le cadre des projets de loi.

### **Ad 4.3. Vers l'égalité des pouvoirs**

Le Conseil d'Etat reconnaît l'égalité entre les pouvoirs et il s'emploiera à y contribuer. Les directives concernant le protocole ont été adaptées et nous soutenons la proposition de faire assermenter les magistrats de l'ordre judiciaire devant le Grand Conseil.

### **Ad 4.4. Election et réélection des juges**

L'élection des juges mérite sans doute la plus grande attention du Grand Conseil. Il est juste de se donner le temps de la réflexion afin de trouver un système qui permettra d'élire des magistrats qui disposent non seulement des compétences juridiques nécessaires, ce qui tombe sous le sens, mais qui peuvent également faire valoir les qualités de conduites et des compétences sociales et personnelles telles que décrites dans le référentiel que la CCDJP vient d'élaborer en vue d'une formation spécifique des magistrats et qui pourrait devenir une condition préalable à l'accession à un tel poste.

Le premier cours de l'Ecole suisse de la magistrature en suisse romande débutera au printemps 2004. Notons, et cela semble intéressant dans le climat actuel prévalant à Neuchâtel, que le concept de la CCDJP prévoit que certains modules de formation seront fréquentés aussi bien par des policiers, notamment du niveau bachelor et master, que par des juges d'instruction et des procureurs, afin de promouvoir un travail en équipe, une excellente connaissance réciproque des compétences et contraintes et un partage des expériences.

Nous aurons l'occasion de participer activement à l'élaboration du nouveau système et nous réjouissons de la reconnaissance ainsi témoignée par le parlement pour les fonctions de magistrats.

### **Ad 4.7. Position ambiguë de la police judiciaire**

Le Conseil d'Etat partage l'appréciation selon laquelle il n'y a pas lieu de modifier l'organisation de la police judiciaire en l'attribuant directement au Ministère public. C'est ignorer que la gendarmerie assume de nombreuses tâches de police judiciaire et que nous avons justement réussi à sortir de la guerre des polices en créant une culture d'entreprise qui permet aux deux sections de se compléter en toute harmonie. Si l'on admet, avec le procureur extraordinaire Egli, conformément au classement de l'ordonnance pénale que le ou la chef-fe du département peut et doit connaître des éléments d'activité de la police judiciaire pour assumer la responsabilité et la conduite de la police (et non des enquêtes évidemment), le potentiel de conflit s'en trouve fortement réduit.

### **Ad 4.8. Justice et police: un seul département**

Le Conseil d'Etat se penchera sur la question de la répartition des divisions et services entre les départements dans un souci de trouver un meilleur équilibre entre eux. Dans ce contexte, la séparation ou non de la police et de la justice se posera, mais il lui paraît, qu'il y a à peu près

autant d'avantages et que de désavantages à procéder à une séparation. Le cas échéant, le Grand Conseil sera saisi d'une proposition.

#### **Ad 4.9. Instruments de dialogue**

Le dialogue nécessaire à un fonctionnement harmonieux et à une prise en considération des besoins de la magistrature pourra s'instaurer sur la base d'une meilleure compréhension de la notion de la séparation des pouvoirs qui justement permet et favorise l'échange de vues, plutôt que de cloisonner les acteurs dans leurs sphères de compétence. Nous avons donc bon espoir que cela se réalisera très prochainement.

Nous sommes ouverts aux suggestions de la CEP dont certaines sont d'ores et déjà en cours de réalisation. Nous partageons la retenue exprimée en ce qui concerne les magistrats judiciaires qui seraient appelés à s'exprimer devant le Grand Conseil pour défendre leur point de vue. Si l'on veut préserver la justice des influences politiques, le Conseil d'Etat constitue certainement un bon rempart qui fonctionne d'ailleurs à satisfaction selon le Tribunal cantonal.

Quant à la suggestion d'associer l'Etat major de la Police cantonale neuchâteloise (PCN) de manière ciblée aux entretiens de la cheffe du DJSS avec le Tribunal cantonal, nous y sommes favorables et pensons également judicieux que certaines séances réunissant le Ministère public et l'Etat major la PCN se tiennent en présence du conseiller ou de la conseillère d'Etat en charge du département.

#### **Ad 4.10. Communication et formation**

Le Conseil d'Etat reconsidérera la question d'un préposé à la communication au service de la magistrature. Il n'y est point opposé sur le fond, mais constate que dans la situation financière actuelle de la République, il a fallu faire des choix. En accord avec le président du Tribunal cantonal, nous avons privilégié divers renforcements de postes pour la magistrature et ceci régulièrement depuis 1999 y compris pour le budget 2004. Il s'agit en effet d'abord d'assurer le fonctionnement de la justice en lui donnant les moyens pour statuer dans des délais acceptables.

Le Conseil d'Etat est plus réservé sur l'attribution de la fonction de communication à l'un des juges. Même si quelqu'un est naturellement doué pour la communication, il s'agit malgré tout d'un métier qui requiert un savoir-faire spécifique. Par ailleurs, il observe qu'il n'a pas l'impression qu'un juge soit actuellement disponible. Si le Grand Conseil considère qu'un tel poste constitue une priorité, nous l'accorderions bien volontiers, à condition que cela ne se fasse pas au détriment du fonctionnement d'un autre secteur.

Quant à la formation, ce qui précède montre clairement que nous nous acheminons sur le plan suisse vers une Ecole Suisse de la Magistrature (ESM) dont la fréquentation deviendra tout naturellement un préalable ou du moins un atout supplémentaire pour les candidats à l'élection d'un poste de juge. Certains volets de la formation sont planifiés pour être suivis également par des policiers et à l'inverse, certains modules de la formation des policiers II, III et IV seront également offerts aux juges d'instruction et aux procureurs. La CEP suggère au chapitre 5.2.2.8 que la police invite les magistrats judiciaires à certains cours de perfectionnement. Nous y donnerons volontiers suite.

#### **Ad 4.11. Lutte contre la criminalité économique**

Alors que la création en 1999 de l'arsenal permettant de lutter contre la criminalité économique découlait d'une volonté politique du Grand Conseil, cette structure peine à trouver son rythme de croisière. Non pas que le canton soit épargné par cette criminalité, mais il manque en fait une ligne claire du Ministère public concernant les priorités. Il y a notamment divergence de vue en ce qui concerne une attitude proactive ou réactive dans ce domaine. Or, à l'époque, le Grand Conseil s'était prononcé pour une attitude proactive. Il serait utile qu'il confirme cette volonté lors du débat.

Le moment est peut-être aussi venu de reconsidérer l'article 96 du CPPN qui restreint les compétences de la police pour mener une enquête préalable aux cas d'urgence suite à un amendement intervenu en cours de session du Grand Conseil contre l'avis du Conseil d'Etat qui se basait sur la prise de position du procureur général.

Cette formulation ne permet souvent pas, dans ce genre de dossiers notamment, d'amener suffisamment d'éléments concrets pour permettre au procureur général d'apprécier l'opportunité

d'ouvrir une enquête. Les dossiers liés notamment aux cabarets, dont la CEP déplore le manque d'actions sont par exemple l'illustration de ces restrictions.

La notion d'urgence définie dans l'article 96 CPPN oblige la police, hors urgence, d'adresser un rapport au ministère public pour obtenir de sa part l'autorisation d'exercer des mesures qui empiètent sur les libertés individuelles ou considérées comme des contraintes exercées à l'encontre des citoyens. Ainsi, la police établit des rapports basés sur des faits non encore vérifiés puisque le but même d'une intervention de police vise à établir les faits et donc à confirmer ou à infirmer des suspicions. Ensuite, après être intervenue ou avoir établi les faits et procédé aux vérifications des suspicions, elle adresse un rapport au ministère public pour en rendre compte. Il y a là une première étape qui surcharge la police et le ministère public avec des centaines de rapports sans réelle valeur ajoutée ce qui ralentit bien sûr l'instruction. Notons que dans la très grande majorité des cas, le ministère public autorise les actes proposés dans les rapports de police.

Cependant, dès qu'une affaire présente un enjeu judiciaire important, il faut rapidement qu'un juge d'instruction soit saisi, notamment lorsqu'il s'agit d'arrêter un individu plus de 24 heures, d'ordonner une écoute téléphonique, ou toute mesure portant atteinte à la protection de la personnalité.

Quant à la réorganisation du travail de la CRECO, le fait de sortir périodiquement les inspecteurs spécialisés de la brigade tient au climat de travail particulier qui règne dans cette division et moins à une volonté de sauvegarder la polyvalence de ces collaborateurs hautement spécialisés.

Nous n'avons pas été saisi d'une demande de renforcement du Ministère public pour lutter contre la criminalité économique et nous serons ouverts à une telle requête, pour autant que nos moyens nous le permettent. En revanche, nous avons décidé d'alléger son cahier des charges en transférant la tâche de signer les ordonnances pénales à un autre service. L'analyse et la mise en œuvre sont en cours.

## **2.6. Appréciation des recommandations de la CEP**

Le Conseil d'Etat a pris connaissance avec intérêt des diverses recommandations. Il appartient maintenant à chaque acteur cité de les analyser et d'en tirer les conséquences. La cheffe du DJSS s'engage volontiers à assurer la coordination dans les domaines où différents départements et services sont impliqués et/ou où les services de l'administration sont appelés à collaborer avec la magistrature.

## **2.7. Réformes constitutionnelle et législatives**

Le Conseil d'Etat remercie la CEP de lui avoir donné l'occasion de se prononcer sur les projets de loi avant l'adoption de son rapport et d'avoir tenu compte dans une large mesure de ses commentaires. Il souhaite informer le Grand Conseil de son analyse notamment pour éclairer les futurs travaux de la commission législative concernant les projets de loi qui lui seront transmis.

### **Projet N° 1: projet de décret sur l'institution d'un Conseil de la magistrature**

C'est avec intérêt que nous avons pris connaissance de l'analyse du professeur Mahon sur le rôle complémentaire que pourrait jouer un Conseil de la magistrature. Nous partageons en effet la volonté de voir s'instaurer une réelle plate-forme de dialogue entre les pouvoirs. La proposition faite pourrait effectivement constituer une formule adéquate. Toutefois, même sans une telle institution, il devrait être possible de parvenir au même résultat à condition que la volonté du dialogue permanent soit partagée par tous les acteurs concernés.

Cette instance, pour autant qu'elle se voie reconnaître la fonction d'assumer la surveillance régulière et l'autorité disciplinaire des magistrats de l'ordre judiciaire, en lieu et place du Tribunal cantonal, pourrait sortir de son rôle ambiguë d'autorité ordinaire de recours contre les décisions des magistrats de l'instruction et des magistrats de siège des instances inférieures et d'autorité de surveillance et disciplinaire de ces derniers. Par ailleurs, la proposition faite par la Conférence judiciaire d'instaurer la possibilité pour les magistrats de bénéficier d'une mobilité interne se trouverait facilitée dans le cas où un juge cantonal choisirait d'assumer la charge d'un président de tribunal de district ou de juge d'instruction.

Notre Conseil soutient donc le renvoi à la commission législative pour une analyse approfondie.

### **Projet N°2: projet de loi de la CEP sur l'autonomie administrative et financière des autorités judiciaires**

Le Conseil d'Etat peut comprendre, sur un plan purement théorique de reconnaissance du pouvoir judiciaire, les motivations qui pourraient plaider pour son autonomie administrative et financière. Toutefois, il n'est pas convaincu qu'une telle réforme soit nécessaire.

Il constate d'abord avec satisfaction qu'à aucun moment les autorités judiciaires ne se plaignent d'avoir été négligées sur le plan des ressources humaines et financières mises à disposition par le DJSS et le Conseil d'Etat, et ceci malgré le climat tendu. Au contraire, les autorités judiciaires reconnaissent qu'elles ont obtenu des moyens supplémentaires significatifs ces six dernières années avec la création de douze postes, dont trois magistrats et trois collaborateurs scientifiques. Par ailleurs, un crédit de 2.590.000 francs a été accordé pour l'informatisation. Les juges d'instruction des Montagnes disposeront de locaux neufs dès l'automne prochain dans le cadre du projet SISPOL.

Le Conseil d'Etat craint que l'autonomie prévue crée un nouveau cloisonnement, institutionnel cette fois, ne permettant plus à la cheffe ou au chef du DJSS de se sentir responsable du bon fonctionnement administratif de la justice, de s'occuper directement des besoins des magistrats et de se faire leur porte-parole devant le Grand Conseil. Cela a pourtant été le cas jusqu'à maintenant à satisfaction, que ce soit pour les budgets, les comptes ou des modifications législatives visant à décharger ou à soutenir les tribunaux et les magistrats.

Le descriptif des responsabilités partagées entre la commission judiciaire et la commission des finances – qui perdrait ici son rôle de commission de gestion – est si complexe qu'il faut craindre une dilution des responsabilités et la perte d'un lien direct avec le gouvernement.

En revanche, nous pensons qu'il est possible d'améliorer grandement le processus budgétaire en impliquant davantage la magistrature judiciaire dans l'établissement de celui-ci. Nous rappelons que c'est sur injonction du Tribunal cantonal que son greffier a été retiré de l'équipe des chefs de service et d'office ayant un lien direct avec la cheffe du DJSS. Depuis, c'est le directeur du service de la justice qui propose le budget des tribunaux et du Ministère public après avoir consulté les différents greffiers.

En prenant connaissance des travaux de la CEP, nous avons découvert que les autorités judiciaires souhaiteraient être associées au processus budgétaire. Ainsi, le budget 2004 a été discuté et négocié entre le président du Tribunal cantonal et la cheffe du DJSS, puis présenté conjointement à la Sous-commission des finances et gestion du DJSS. A l'avenir, il faudrait veiller à ce que les autres instances judiciaires soient également représentées lors de l'établissement du budget. Ce point a été examiné lors d'une rencontre entre le président du Tribunal cantonal et la cheffe du DJSS fin octobre. Il en va de même pour les procédures d'engagement du budget et des ressources humaines afin de donner aux magistrats et leurs greffes une marge de manœuvre dans le respect du cadre budgétaire. La difficulté réside ici dans la consolidation des comptes. La question est à l'étude.

Comme la CEP, nous pensons que la magistrature n'aurait rien à gagner à défendre ses intérêts devant le Grand Conseil. Le système serait donc de toute manière hybride.

Il faut également relever que l'autonomie administrative et financière du pouvoir judiciaire aurait un coût à notre sens disproportionné par rapport à la valeur ajoutée attendue uniquement en termes de prestige et de reconnaissance, alors qu'aucun dysfonctionnement n'a été constaté. Comme c'est indiqué dans le rapport de la CEP, il faudrait créer un poste de secrétaire général, probablement avec un appui administratif, alors que le poste de directeur du service de la justice ne pourrait être supprimé. En effet, les tâches et missions qui lui sont confiées dépassent largement la seule gestion administrative des instances judiciaires.

Notre Conseil accueille donc cette proposition avec beaucoup de réserves, mais ne s'oppose pas à ce que la question soit étudiée.

### **Projet N° 3: projet de loi sur le secret de fonction de la police judiciaire**

La divergence d'interprétation de la notion du secret de fonction de la police judiciaire envers le ou la chef-fe du département et la séparation des pouvoirs qui en découle a sans aucun doute été

à l'origine des tensions entre le Tribunal cantonal et le Conseil d'Etat, et ceci de longue date. Nous saluons donc la modification et la clarification de cet article clé et nous pensons qu'il contribuera à inscrire nos relations avec le Tribunal cantonal sur des bases saines.

Dans son ordonnance de classement, le procureur général suppléant extraordinaire Jean-François Egli indique clairement que la cheffe du DJSS a nécessairement besoin de certaines informations provenant des activités de la police judiciaire pour accomplir les tâches que la loi lui confie, que ces informations policières sont indispensables à la conduite et à la supervision de la police par le pouvoir politique, afin d'éviter que la police devienne un Etat dans l'Etat. Il évoque par ailleurs une éventuelle lacune de la loi pour ce qui concerne l'étendue du secret de fonction de la police judiciaire à l'égard du chef ou de la cheffe du DJSS, magistrat-e d'ailleurs lui ou elle-même tenu-e au secret de fonction.

Comme le confirme l'analyse du professeur Mahon, le secret de fonction n'est pas absolu et une fin en soi. Il observe que tant la CEP que le procureur extraordinaire donnent acte qu'à aucun moment les solutions qui avaient été adoptées en la matière dans la pratique entre la police judiciaire et la cheffe du DJSS n'avaient lésé les intérêts supérieurs que le secret imposé à la police judiciaire doit protéger, que ce soient des intérêts publics ou privés, et n'étaient donc pas constitutives d'une violation du secret de fonction.

Dans le commentaire à l'appui de la modification de l'article 95 CPPN, la CEP propose d'établir un catalogue définissant les éléments d'information transmissibles qui devra être précisé d'entente entre les divers partenaires (DJSS, police, Tribunal cantonal, Ministère public), sous le regard de la future commission judiciaire du Grand Conseil.

Vouloir établir un tel catalogue délimitant le flux d'informations dans le fonctionnement quotidien ne nous paraît pas réaliste. On ne peut pas codifier tous les cas d'espèce où une transmission de l'information est nécessaire et utile pour l'exercice de la fonction de chef-fe de la police. Il faut surtout éviter que de nouvelles divergences d'interprétation entre les parties concernées créent des conflits. Pour la mise en œuvre de cette disposition, il faut faire confiance au bon sens et à la probité des conseillers-ères d'Etat, qui sont assermenté-e-s et soumis-e-s au secret de fonction. Le cas échéant, si dans un cas précis il y avait une violation du secret de fonction qui lèserait des intérêts prépondérants privés ou publics, les voies judiciaires resteraient ouvertes.

En revanche, nous insistons sur la limite absolue qui doit être garantie: celle de la non-ingérence du pouvoir politique représenté par le ou la chef-fe du DJSS dans une instruction judiciaire ou auprès d'un magistrat dans une affaire non encore jugée.

Notre gouvernement est donc favorable à un assouplissement de l'article 95 du code de procédure pénale neuchâtelois au profit du chef ou de la cheffe du DJSS. Pour pallier toute éventualité, il est judicieux d'y inclure le Conseil d'Etat en tant que collègue.

#### **Projet N° 4: projet de loi sur le statut d'analyste financier**

A plusieurs reprises, la rapport de la CEP regrette que le statut de l'analyste financier en tant qu'agent de la police judiciaire n'ait pu être résolu plus tôt alors que tous les partenaires étaient d'accord sur ce principe. C'est ignorer que la procédure de devoir adresser un rapport spécifique au Grand Conseil et d'ouvrir en même temps la discussion de manière plus large est relativement lourde et n'aurait pas forcément été comprise alors que les travaux de la CEP étaient justement en cours.

Le Conseil d'Etat salue la formulation retenue pour accorder le statut d'agent de la police judiciaire non seulement à l'analyste financier (titre nullement protégé par ailleurs) mais également à d'autres spécialistes techniques dont le Ministère public, les juges d'instruction et la police de sûreté auraient besoin. Il va de soi que ces personnes devraient être assermentées.

#### **Projet N° 5: projet de loi de la CEP sur l'institution d'un doyen des juges d'instruction**

Les travaux de la CEP ont démontré une évidente faiblesse dans la coordination et le dialogue entre les juges d'instruction, leur isolement et la difficulté de s'entendre sur des procédures harmonisées. Dans ce sens, le Conseil d'Etat est favorable à l'instauration d'une instance permettant de pallier ces manques. Il a d'ailleurs déjà insisté sur ce besoin d'instaurer un primus inter pares au moment où il a proposé la création de cinq juges d'instruction permanents à la

place du système des juges d'instruction suppléants. Aujourd'hui, force est de constater que le règlement que la Chambre d'accusation était chargée d'établir à la suite de cette modification ne permet pas un fonctionnement optimal de l'instruction pénale.

Nous saluons le fait que la CEP transmette ce projet de loi à la commission législative contrairement à sa volonté initiale de le soumettre directement au Grand Conseil. La formulation du projet de loi n'est pas encore suffisamment aboutie et elle ne garantit pas d'améliorations de la situation actuelle. En effet, on ne connaît pas la réelle définition des attributions du rôle de doyen. Quels sont ses pouvoirs, peut-il fixer des délais, peut-il intervenir ou non dans la conduite d'une instruction, est-il compris comme un coach? Quel est exactement son cahier des charges, comment s'articule son rôle par rapport à celui de surveillance du Tribunal cantonal et du Ministère public? Il faut également se poser la question de savoir s'il appartient vraiment au Tribunal cantonal de désigner ce poste. Le Ministère public est l'instance qui connaît réellement les qualités professionnelles d'un juge d'instruction. Quel est son rôle dans cette désignation? Pourquoi exclure une désignation par le Grand Conseil?

Toutes ces questions sont éminemment importantes et méritent une attention particulière si l'on ne veut pas créer une fonction alibi ou impossible à remplir faute de moyens. Tout en étant favorable à l'instauration d'une telle fonction nous appuyons le renvoi de ce projet de loi à la commission législative, ce qui permettra en plus d'auditionner les personnes concernées.

### **Projet N° 6: projet de loi de la CEP sur l'assermentation des magistrats de l'ordre judiciaire**

Le Conseil d'Etat soutient la modification proposée sans réserve. En effet, il partage l'avis de la CEP qu'une assermentation devant le Grand Conseil lui confère une meilleure visibilité et un sens plus profond qu'un serment prononcé devant ses pairs. Cela sera aussi l'occasion de réunir les trois pouvoirs et d'affirmer de manière symbolique qu'ils se partagent la responsabilité des affaires publiques.

### **Projet N° 7: projet de loi de la CEP sur les commissions d'enquêtes parlementaires**

Notre Conseil reconnaît l'opportunité de légiférer pour l'instauration d'une CEP et partage l'avis que cette question doit être débattue par la commission législative qui se prononcera notamment sur le degré de détails qui doit figurer dans la loi.

## **3. CONCLUSION**

Notre Conseil apprécie la volonté de la CEP de ne pas se contenter de constater et commenter des faits et événements qui se sont déroulés. Il la remercie d'avoir proposé des mesures concrètes afin de créer des conditions cadres pour inscrire les relations entre les pouvoirs dans un climat de confiance et de dialogue constructif. Même s'il ne partage pas toutes les conclusions de la CEP, il peut assurer le Grand Conseil de son soutien à toute démarche qui pourra effectivement contribuer à établir un fonctionnement serein entre les institutions et un dialogue respectueux entre les pouvoirs.

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

Neuchâtel, le 10 décembre 2003

Au nom du Conseil d'Etat:

*Le président,*

TH. BÉGUIN

*Le chancelier,*

J.-M. REBER



## Prise de position du Tribunal cantonal sur le rapport de la commission d'enquête parlementaire

(Du 8 décembre 2003)

---

Monsieur le président,  
Mesdames et Messieurs les députés,

Une première constatation s'impose à la lecture du rapport: l'enquête de la commission d'enquête parlementaire (plus loin: CEP) que votre Conseil a désignée les 3 et 4 septembre 2002 n'a révélé aucun dysfonctionnement grave dans la marche des différentes institutions concernées. Au contraire, la CEP relève l' "évident désir de donner le meilleur" de lui-même qui anime chacun dans l'accomplissement de ses tâches ou fonctions. S'il faut parler de dysfonctionnements, c'est donc dans les rapports que les différentes institutions ont entretenus ou entretiennent entre elles qu'il faut les rechercher.

Dans un souci d'efficacité, le Tribunal cantonal (plus loin: TC) limitera sa prise de position à quelques commentaires généraux, suivis de réflexions sur la surveillance dans le domaine judiciaire et d'une brève analyse des propositions concrètes de modifications législatives proposées par la CEP.

### COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

D'une manière générale, le TC est frappé par le décalage qui existe entre les propositions de la CEP, légitimes et bienvenues, qui visent à redonner au pouvoir judiciaire, à court ou plus long terme, la place qui lui revient au sein des institutions de notre canton et qu'il avait peu à peu perdue au fil des décennies, et le regard très critique que pose la CEP sur les autorités judiciaires en général, le TC en particulier.

Si la CEP relate certaines maladresses de l'exécutif, elle leur trouve volontiers des justifications et leur accorde dans le fond peu de poids. Elle souligne en revanche le manque d'ouverture et de communication, la rigidité et le dogmatisme du TC, sans beaucoup s'interroger sur les raisons qui pourraient expliquer – au moins en partie – l'image austère qui accompagne ce dernier. Le rôle de garant des principes, de surveillant mais aussi de défenseur du pouvoir judiciaire qui, la CEP le reconnaît elle-même, a été parfois négligé, explique sans doute que le TC n'apparaisse pas à ses interlocuteurs sous un jour très convivial. Dans un système où les échanges sont restreints, les maladresses sont lourdes de conséquences. Le TC aurait souhaité que la CEP accorde à ses éventuelles erreurs les mêmes mansuétude et indulgence que celles témoignées envers l'exécutif. Ainsi par exemple, la CEP s'étonne et désapprouve les manquements du TC au respect dû entre autorités, mais se limite à suggérer un peu plus de diplomatie à la cheffe du département lorsqu'elle aborde des questions délicates avec le TC (RCEP 3.3.2.3). Rappelons toutefois que la "question délicate" à laquelle il est ici fait référence n'était rien moins que la suspicion – rapportée bien à la légère par la cheffe du département et qui s'est révélée n'être qu'une rumeur sans aucun fondement – que des juges cantonaux seraient intervenus pour étouffer des affaires. Dans le cas du demi-poste non repourvu d'analyste financier auprès du juge d'instruction économique (plus loin: JIE) et de l'absence, à ce jour, de toute modification légale pour lui conférer le statut d'agent de la police judiciaire, la CEP relève que la cheffe du département trouve à juste titre cette situation peu satisfaisante et "boiteuse"(RCEP 2.3.3.5, lettre d), mais omet d'indiquer que l'autorité judiciaire a régulièrement demandé le règlement du problème, que la demande commune formulée par le Ministère public (plus loin: MP) et le TC

remonte au 28 novembre 2002 et que l'autorité habilitée à donner suite à la demande est précisément la cheffe du département.

Le rapport passe sous silence un problème fondamental posé par toute cette affaire. La CEP ne consacre aucune analyse de fond aux rôles respectifs qui sont dévolus à la police et la magistrature judiciaire dans la procédure pénale et dans leurs rapports entre elles. Les relations entre le Conseil d'Etat et le pouvoir judiciaire se sont durablement grippées lorsque le TC a demandé au gouvernement de bien vouloir rappeler à la police où se trouvait sa place. Ceux qui espéraient de l'intervention de la CEP le rééquilibrage que n'a pas pu ou voulu opérer le gouvernement seront une nouvelle fois déçus. On doit tout de même rappeler que le canton de Neuchâtel consacre annuellement 85 francs par habitant à son appareil judiciaire, soit le 57,5% de la moyenne suisse (ce qui le place désormais au 23<sup>e</sup> rang des cantons suisses, devant Obwald, Uri et Appenzell Rhodes Intérieures), mais 445 francs aux différentes tâches de police, soit le 108,5 % de la moyenne suisse (statistiques 2001 de l'Administration fédérale des finances). A moins qu'on souhaite cultiver l'image d'un canton policier, ces chiffres suggèrent la nécessité d'un certain rééquilibrage, qui doit aller au-delà de corrections protocolaires. Dans cette perspective, le TC est notamment prêt à participer à l'étude qui devrait être menée, au sujet d'un chargé de communication de la justice mais aussi et surtout d'une plus grande autonomie budgétaire et administrative qui devrait donner à cette dernière le poids nécessaire à l'exercice de sa tâche.

## **SURVEILLANCE EXERCÉE PAR LE TC**

Dans l'affaire du JIE, la CEP passe rapidement sur le fait que le Grand Conseil a créé une situation délicate en plaçant, en parfaite connaissance de cause, un magistrat non encore spécialisé à la tête d'une nouvelle unité d'investigation, la CRECO, elle-même également en pleine structuration. Les rapports juge d'instruction – police sont faits pour être parfois tendus, sans même la difficulté supplémentaire de deux partenaires en phase d'acquisition des connaissances professionnelles indispensables. La CEP reconnaît au MP une position d'observateur privilégié et se fonde assez largement sur sa critique du travail du JIE, sans se demander pourquoi le même MP n'a jamais fourni, antérieurement, les mêmes indications à l'autorité de surveillance, ni non plus s'interroger sur le rôle qu'aurait pu jouer le MP dans l'amélioration des prestations du JIE. En revanche, la CEP critique à plusieurs reprises ce qu'on pourrait appeler l'aveuglement corporatiste du TC, face à des manquements qu'il aurait dû voir et qui auraient justifié un "accompagnement éclairé". La façon dont les critiques à l'adresse du JIE se sont manifestées à l'approche de sa réélection – soit directement auprès de la "sous-commission judiciaire" de la commission législative – appelait une défense de la position judiciaire comme telle, difficilement conciliable avec le rôle d'autorité de surveillance. Il en allait de la garantie de l'indépendance des autorités judiciaires, pas moins. La CEP ne place pas la problématique dans cette perspective, alors même qu'elle souhaite renforcer la position du pouvoir judiciaire à l'avenir. Le TC rappelle que c'est précisément lorsque les juges cantonaux ont voulu, dans le cadre de leur surveillance, conseiller au JIE de concentrer ses investigations sur les infractions essentielles des vieilles affaires pour éviter la prescription du tout, que leur intervention a débouché sur un grave incident (RCEP 2.3.2.2)! Une analyse objective ne peut ignorer ce genre d'incohérence, pas plus qu'elle ne peut comporter le double reproche au TC d'être davantage porté au blâme qu'à l'accompagnement des magistrats sur lesquels s'exerce sa surveillance et de n'être pas intervenu de façon rapide et musclée à l'encontre du JIE.

S'agissant de la haute surveillance (sur le TC) et de la séparation des pouvoirs, le TC n'a jamais eu l'idée, simpliste voire caricaturale, que ce principe excluait tout dialogue entre autorités ou entre la police judiciaire et ses supérieurs politiques. Comme l'analyse du professeur Mahon le montre, il est cependant essentiel, même dans une vision élargie de la haute surveillance, que celle-ci s'exerce sur la durée et fasse abstraction des cas particuliers (sauf cas de dénonciation disciplinaire bien sûr). Il faut sans doute être juge ou avocat pour mesurer concrètement les diverses contraintes auxquelles est soumise l'activité judiciaire (respect des principes formels, arbitrage incessant entre les intérêts conflictuels en présence, garantie de l'égalité des armes et du *fair-play* de la procédure) pour ressentir véritablement ce qu'une "surveillance rapprochée", s'ajoutant aux critiques de la procédure, aurait d'insupportable et de paralysant. Il ne s'agit nullement de préserver des oreillers de paresse ou des niches d'arbitraire, mais de concilier la surveillance nécessaire avec la liberté d'esprit et la tranquillité personnelle qui sont indispensables pour rendre la justice à l'abri des pressions de toute sorte. La surveillance d'un

magistrat judiciaire est fort éloignée de celle qui peut s'exercer dans un service administratif, caractérisé par l'existence d'un chef de service qui peut adresser des directives à ses subordonnés, en contrôler l'application et adresser des remontrances aux collaborateurs qui les appliqueraient mal ou pas du tout. Par essence, la surveillance d'un magistrat empiète sur l'indépendance pleine et entière qui devrait être la sienne, en sorte qu'elle ne peut s'exercer qu'avec mesure. La difficulté de l'exercice est certainement apparue à la CEP qui, à l'issue de 14 mois de travaux, n'est pas en mesure de livrer des conclusions péremptoires et définitives sur les aptitudes ou capacités professionnelles du JIE.

Le TC a pris note des recommandations spécifiques que lui adresse la CEP, savoir le réexamen de l'activité professionnelle du JIE et, plus généralement, de la situation de l'ensemble de l'instruction des dossiers pénaux (RCEP 5.2.2.1 et 5.2.2.2). Il peut assurer le Grand Conseil et le Conseil d'Etat qu'il remplira loyalement le mandat qui lui est ainsi confié, en collaboration avec le MP, tout comme il a accompli jusqu'ici au mieux de ses possibilités la surveillance annuelle des différents sites judiciaires. Il souligne toutefois qu'un développement, tel qu'il semble attendu, des tâches de surveillance qui lui sont – pour l'heure toujours – attribuées, lesquelles ne peuvent être aisément déléguées, signifie une augmentation de l'activité "administrative" des juges, au détriment de leur activité "productive", savoir la conduite de dossiers à proprement parler judiciaires et le prononcé de jugements et arrêts.

## **PROPOSITIONS CONCRÈTES DE MODIFICATIONS LÉGISLATIVES**

De manière générale, le TC est satisfait par les propositions institutionnelles que la CEP formule et qui visent à rendre à la justice une place plus adéquate dans l'équilibre nécessaire des pouvoirs, comme à lui assurer une plus grande transparence face aux autres pouvoirs. Les autorités judiciaires sont conscientes – depuis un certain temps d'ailleurs – de la nécessité de rendre la justice plus compréhensible à ses interlocuteurs, que ceux-ci soient des responsables politiques ou des justiciables. Le TC note que plusieurs des propositions de la CEP favorisent cet objectif, en instituant des lieux de dialogue entre les pouvoirs législatif et judiciaire et en clarifiant les rôles de chacun.

Un examen plus spécifique des différentes propositions de la CEP suggère au TC les commentaires suivants:

### **Projet N° 1 – Institution d'un Conseil de la magistrature**

Le TC a pris note de la proposition de la CEP d'instituer un Conseil de la magistrature. La commission de la magistrature avait fait une proposition semblable dans sa prise de position du 28 mai 2003 relative à un projet de loi sur la haute surveillance de la gestion du TC par le Grand Conseil. Elle va dans le sens de la préférence actuellement accordée, en matière de surveillance, au recours à une profession externe ou partiellement externe. Elle est également conforme au système institutionnel neuchâtelois où le contrôle des différents pouvoirs incombe à une autorité extérieure.

Pour sa part, le TC estime que la composition et le mode d'élection du Conseil de la magistrature devraient à tout le moins figurer dans la Constitution, même si, s'agissant de ses compétences et fonctionnement, c'est la loi qui apporterait des précisions. Dans la mosaïque institutionnelle, ce Conseil constituerait en effet une pièce importante, puisqu'en exerçant un rôle de surveillance sur les autorités judiciaires, il en garantirait dans une certaine mesure le bon fonctionnement et la qualité.

On relèvera que le droit européen prévoit pour l'administration des sanctions disciplinaires l'intervention d'une juridiction ou d'une instance comprenant au moins pour moitié des juges, dans l'optique toujours d'éviter que par ce biais également des moyens de pression puissent être exercés sur la justice et que son indépendance puisse être compromise (Charte européenne sur le statut des juges adoptée à Strasbourg les 8-10 juillet 1998 sous l'égide du Conseil de l'Europe, ch.5.1ss). La possibilité de révoquer un magistrat judiciaire dans une procédure disciplinaire en particulier nécessite également selon la Charte que la décision soit rendue par une instance au sein de laquelle siègent au moins pour moitié des juges (Charte, ch.1.3, également ch.7.2).

Il paraîtrait souhaitable au TC que le Conseil de la magistrature soit constitué de 7 personnes, dont 4 issues des milieux judiciaires et 3 de milieux extérieurs aux précédents (éventuellement 9,

dont 5 et 4). De même paraîtrait-il important de préciser, ainsi que le fait la loi tessinoise, que la présidence du Conseil de la magistrature incombe à un magistrat. Il est peut-être toutefois suffisant que cette précision figure dans la loi.

Le nouvel article 83, alinéa 3, Cst., tel que proposé, est important. Il est indispensable dans l'intérêt des justiciables qu'une autorité judiciaire unique, le Tribunal cantonal, comme c'était le cas jusqu'à maintenant, ait la charge et assume la responsabilité de l'unification du fonctionnement des tribunaux comme de la cohérence de la jurisprudence.

### **Projet N° 2 – autonomie administrative et financière des autorités judiciaires**

Ce projet mérite d'être salué et rencontre l'approbation du TC.

Au vu de son importance et du bouleversement qu'il entraînerait dans le fonctionnement des autorités judiciaires, à l'interne comme vis-à-vis des pouvoirs législatif et gouvernemental, la CEP propose à juste titre de le renvoyer à la commission législative. Le TC est d'avis qu'il nécessiterait effectivement un examen approfondi, auquel les autorités judiciaires souhaitent être étroitement associées. Il conviendra de déterminer avec soin notamment si la commission de la magistrature – qui est actuellement un organe sans base légale issu des besoins de la pratique au sein de la magistrature judiciaire – est l'organe adéquat pour assumer, dans la composition proposée (7 personnes, en provenance de 6 sites judiciaires représentatifs, exception faite du Tribunal fiscal), des compétences très larges. En présence d'une commission formée d'une dizaine de personnes, il faudra examiner si la constitution d'un bureau de la commission ne serait pas indispensable, ou si le secrétaire général – à l'instar de l'administrateur du Palais de Justice, dans le canton de Genève – ne devrait pas être entouré de plusieurs collaborateurs de formations diverses. L'objectif est en effet de gérer de manière largement autonome une entité comptant quelque 130 personnes et disposant d'un budget annuel de fonctionnement d'un peu plus de 14 millions de francs (selon la statistique pour l'année 2001 de l'Administration fédérale des finances).

Le projet est une concrétisation bienvenue de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Sa mise en œuvre devra être soigneusement pensée et dotée des ressources humaines suffisantes.

### **Projet N° 3 – secret de fonction de la police judiciaire**

Le contrôle de l'activité de la police judiciaire par l'autorité politique est bien sûr nécessaire pour définir ses objectifs et les moyens dont elle doit disposer, mais n'exige aucunement la connaissance régulière de dossiers individuels. La réglementation du secret de fonction de la police judiciaire, telle que la prévoit la CEP, devrait être plutôt restrictive dans la mesure où seule serait admise la transmission des éléments d'information nécessaires à l'exercice de certaines fonctions gouvernementales. Les acteurs de cette transmission d'informations devront se montrer attentifs aux impératifs de la protection de la personnalité et du secret des enquêtes. Sauf cas extraordinaire, il ne serait ainsi pas compatible avec le texte proposé de livrer au Conseil d'Etat ou à l'un de ses membres, par exemple, le journal de toutes les opérations de la police judiciaire ou l'ensemble des actes d'une enquête. Une sorte d'autocontrôle serait indiquée pour assurer une saine pratique en la matière. C'est pourquoi il se justifierait que la police judiciaire tienne un protocole de remise des informations indiquant sommairement le contenu des renseignements fournis et la date de leur communication. On pourrait d'ailleurs envisager que la communication de données éventuellement nécessaires, dans un dossier particulier, passe par le MP, voire que le rôle du MP dans la conduite et la surveillance de la police judiciaire soit renforcé.

### **Projet N° 4 – statut d'analyste financier ou de spécialiste technique**

Ce projet, que le TC approuve, correspond à une demande depuis longtemps adressée conjointement par le TC et le MP au DJSS, pour ce qui concerne les analystes financiers.

### **Projet N° 5 – institution d'un doyen des juges d'instruction**

Le TC est favorable à l'institution d'un juge d'instruction cantonal, doté du pouvoir de coordonner les activités et la pratique des autres juges d'instruction. Comme cette nouvelle fonction viendrait s'ajouter à toutes celles qui composent déjà la chaîne des autorités de poursuite pénale, il y aurait

lieu d'en arrêter avec précision les compétences et les prérogatives. Le mode de désignation de la personne du doyen devrait en outre lui conférer toute l'autorité nécessaire à une telle fonction. Il est donc nécessaire qu'une étude approfondie de ces questions soit menée en coordination avec toutes les autorités concernées.

### **Projet N° 6 – assermentation des magistrats de l'ordre judiciaire**

Le TC est parfaitement d'accord avec la proposition de la CEP relative à l'assermentation des magistrats et suppléants devant le Grand Conseil. Il lui paraît toutefois qu'elle devrait se limiter aux titulaires et aux suppléants ordinaires. Pour les suppléants extraordinaires (art. 33 OJN), une solution différente paraîtrait justifiée, en raison en particulier des délais très courts qu'exige une décision urgente. Il se peut en effet – et il ne s'agit pas d'un cas d'école – qu'une désignation et entrée en fonction d'un suppléant extraordinaire doivent intervenir dans un laps de temps très court, d'une semaine ou 10 jours après l'événement qui nécessite la désignation d'un suppléant, pour éviter d'interrompre le cours de la justice. C'est par exemple le cas lorsqu'il y a décès ou indisponibilité d'un titulaire et du suppléant ordinaire (lorsqu'il existe).

S'agissant de l'assermentation des suppléants extraordinaires, une certaine souplesse dans son organisation paraîtrait souhaitable, ce qui permettrait selon les cas (tribunal de district, ministère public, juges d'instruction, autorités régionales de conciliation en matière de bail et tribunal fiscal), soit que le TC ou une de ses cours procède à l'assermentation, soit qu'il y soit procédé devant une des autorités judiciaires de première instance.

Le TC propose ainsi que l'article 33 OJN soit complété par le second alinéa suivant: "*Au moment de sa désignation, le Tribunal cantonal organise son assermentation.*"

### **Projet N° 7 – commissions d'enquête parlementaire**

Ce projet n'appelle pas de commentaire.

Nous vous prions de croire, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les députés, à l'assurance de notre parfaite considération.

Au nom du Tribunal cantonal:

*Le président,*  
F. DELACHAUX

*Le vice-président,*  
J.-A. GUY

## TABLE DES MATIERES

	<i>Pages</i>
<b>RESUME</b> .....	1
Généralités .....	1
Organisation du travail de la commission .....	2
Le juge d'instruction économique .....	2
Les institutions .....	3
Recommandations et propositions .....	3
Conclusions .....	4
<b>PLAN DU RAPPORT</b> .....	4
<b>PARTIE I RAPPORT DE LA COMMISSION</b> .....	5
<b>1. INTRODUCTION CONSTITUTION ET MANDAT DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRE</b> .....	5
1.1. Les raisons de l'institution de la commission d'enquête parlementaire .....	5
1.2. Mandat, composition et organisation de la commission .....	6
1.3. Activité et méthode de travail de la commission .....	7
1.3.1. Séances et mode de travail .....	7
Séances .....	7
Sources d'information .....	7
Visite .....	7
Politique d'information de la CEP .....	7
Coûts du travail de la commission .....	7
Remise du rapport .....	8
1.3.2. Auditions et demandes de renseignements .....	8
1.3.3. Autres moyens d'information et de preuve .....	9
1.4. Questions de procédure rencontrées par la commission .....	10
1.4.1. Remarques liminaires: absence de bases légales claires .....	10
1.4.2. Levée du secret de fonction et remise de documents officiels .....	11
1.4.3. Confidentialité des auditions et garanties de procédure offertes aux personnes particulièrement concernées .....	11
1.4.4. Les limites du mandat de la commission et les autres procédures en cours .....	13
1.4.4.1. Les travaux de la commission législative .....	14
1.4.4.2. Les enquêtes du procureur général suppléant extraordinaire .....	14
<b>2. EXPOSÉ DES ÉVÉNEMENTS ET DES FAITS</b> .....	15
2.1. Remarques liminaires .....	15
2.2. Le contexte initial .....	16
2.2.1. Le contexte institutionnel .....	16
2.2.2. Le contexte politique .....	17
a) En général .....	17
b) Affaire de 1994 .....	18
c) Affaires de 1997 et 1998 .....	18
d) Affaires Amodio – Jacot et Flühmann .....	20
2.3. Chronologie des événements et incidents depuis 1999 .....	21
2.3.1. L'année 1999 .....	21
2.3.1.1. En général .....	21
2.3.1.2. Mise en place et débuts difficiles des structures de lutte contre la criminalité économique .....	21
a) Objectifs poursuivis .....	21
b) Révisions du code de procédure pénale et élection du juge d'instruction économique .....	22
c) Réformes au niveau de la police cantonale .....	22
d) Difficultés initiales .....	23
2.3.1.3. Les premières divergences de fond concernant les "infractions à la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)" .....	24
a) Exposé du problème .....	24
b) La jurisprudence du Tribunal fédéral et son application .....	24

	c) Situation à Neuchâtel .....	25
2.3.1.4.	L'affaire "Amin A." .....	27
	a) Circonstances de l'affaire .....	27
	b) Premier volet: organisation du travail de la police et de l'instruction .....	27
	c) Deuxième volet: jugement et critiques du travail de la police .....	28
	d) Troisième volet: "appréciations" de la cheffe du département .....	29
2.3.2.	L'année 2000 .....	30
2.3.2.1.	En général .....	30
2.3.2.2.	Printemps 2000: naissance et propagation d'une rumeur d'étouffement de certaines affaires .....	30
	a) Inspection du Tribunal cantonal du 17 mars 2000 .....	30
	b) Séance du 6 avril 2000 entre une délégation du Tribunal cantonal et la cheffe du département .....	31
	c) Appel téléphonique de Monika Dusong à Yann Decnaeck .....	31
	d) Séance du 4 juillet 2000 entre une délégation du Tribunal cantonal et la cheffe du département .....	32
	e) Suites des discussions concernant la rumeur .....	33
2.3.2.3.	Été – automne 2000: démission de l'analyste financier et note du chef de la sûreté .....	35
	a) Démission de Christophe Bise .....	35
	b) Note interne du chef de la police de sûreté .....	36
	c) Réaction du juge d'instruction économique et premières discussions suite à la démission de l'analyste financier .....	37
	d) "Extériorisation" de la note interne du chef de la police de sûreté .....	38
	e) Révélation de divers "incidents" entre le juge d'instruction économique et certains membres de la CRECO .....	38
2.3.3.	L'année 2001 .....	39
2.3.3.1.	En général .....	39
2.3.3.2.	Janvier 2001: rencontre entre les délégations du Conseil d'Etat et du Tribunal cantonal .....	40
	a) Contexte et objet de la rencontre .....	40
	b) Déroulement et perception réciproque de la rencontre, nouvelles tentatives de restauration du dialogue .....	41
2.3.3.3.	Février-mars 2001: transmission à Yann Decnaeck de la note "interne" d'Olivier Guéniat .....	42
	a) Transmission de la note "interne" d'Olivier Guéniat par la cheffe du département au Tribunal cantonal .....	42
	b) Transmission de la note "interne" d'Olivier Guéniat par le Tribunal cantonal à Yann Decnaeck .....	43
	c) Effets de la communication de la note d'Olivier Guéniat .....	43
2.3.3.4.	Février-mars 2001: audition d'Olivier Guéniat par Yann Decnaeck et aggravation du conflit personnel entre les deux hommes .....	45
	a) Convocation d'Olivier Guéniat et contexte de l'audition .....	45
	b) Motifs de l'audition et affaires dans le cadre desquelles elle s'inscrivait .....	45
	c) Déroulement de l'audition et perceptions différentes .....	46
	d) Suite de l'audition .....	47
2.3.3.5.	Discussions concernant la repourvue du poste de l'analyste financier .....	47
	a) Généralités .....	47
	b) Difficultés d'ordre relationnel .....	47
	c) Difficultés d'ordre technique et pratique .....	48
	d) Solution retenue .....	48
2.3.4.	L'année 2002 .....	49
2.3.4.1.	En général .....	49
2.3.4.2.	Janvier – mai 2002: intervention de la sous-commission judiciaire de la commission législative .....	49
	a) Saisine de la sous-commission judiciaire .....	49
	b) Audition de Monika Dusong par la sous-commission judiciaire .....	50
	c) Audition d'une délégation du Tribunal cantonal par la sous-commission judiciaire .....	51
	d) Préalables à l'audition de Yann Decnaeck par la sous-commission judiciaire .....	52
	e) Remise du dossier établi par Yann Decnaeck à la sous-commission judiciaire .....	53
	f) Audition de Yann Decnaeck par la sous-commission judiciaire .....	53
	g) Constatations, conclusions et décisions de la sous-commission judiciaire ....	54
2.3.4.3.	Juin 2002: "l'affaire Decnaeck" rendue publique par la presse	

	puis devant le Grand Conseil .....	55
	a) En général .....	55
	b) Article de <i>L'Express</i> et de <i>L'Impartial</i> du 11 juin 2002 .....	55
	c) Article du <i>Matin</i> du 13 juin 2002 .....	55
	d) Article du <i>Matin</i> du 20 juin 2002 .....	56
	e) Séance du Grand Conseil du 19 juin 2002 .....	56
2.3.4.4.	Août 2002: dénonciations pénales du Conseil d'Etat et du Tribunal cantonal .....	57
	a) En général .....	57
	b) Avis de droit de M <sup>e</sup> Alain Bauer .....	57
	c) Séance du Conseil d'Etat du 21 août 2002, dépôt d'une dénonciation pénale et envoi d'une lettre au Tribunal cantonal .....	59
	d) Eté 2002: dénonciation pénale du Tribunal cantonal et saisine du Grand Conseil .....	61
	e) Création de la commission d'enquête parlementaire .....	62
2.3.4.5.	Les événements ultérieurs à la création de la CEP .....	62
	a) Généralités .....	62
	b) Nouvel incident entre le juge d'instruction en matière économique et l'un des inspecteurs de la CRECO .....	63
	c) Excuses de Yann Decnaeck, demande de la note établie par l'inspecteur ....	64
	d) Suites et conséquences de l'incident au niveau du juge d'instruction et de la police cantonale .....	65
	e) Intervention du Tribunal cantonal et de la cheffe du département .....	66
	f) Autres constatations .....	68
<b>3.</b>	<b>APPRÉCIATION DU COMPORTEMENT DES DIFFÉRENTS ACTEURS .....</b>	<b>68</b>
3.1.	Remarques liminaires .....	68
3.2.	Appréciation générale .....	69
3.3.	Le pouvoir exécutif .....	70
3.3.1.	Le Conseil d'Etat .....	70
3.3.1.1.	Généralités .....	70
3.3.1.2.	Relations entre le Conseil d'Etat et le Tribunal cantonal .....	70
3.3.1.3.	La dénonciation pénale contre le juge Decnaeck .....	71
3.3.1.4.	Relations entre le Conseil d'Etat et la police .....	72
3.3.2.	La cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité .....	72
3.3.2.1.	Généralités .....	72
3.3.2.2.	Relations avec la police .....	72
3.3.2.3.	Relations avec le Tribunal cantonal .....	72
3.3.2.4.	Griefs du Tribunal cantonal formulés à l'encontre de la cheffe du DJSS .....	73
3.3.3.	Le service de la justice .....	74
3.3.4.	La police cantonale .....	75
3.3.4.1.	Généralités .....	75
3.3.4.2.	Le commandant de la police cantonale .....	76
3.3.4.3.	Le chef de la police de sûreté .....	76
3.3.4.4.	La CRECO .....	77
3.3.5.	L'office des faillites .....	77
3.4.	Le pouvoir judiciaire .....	78
3.4.1.	Généralités .....	78
3.4.2.	Le Tribunal cantonal .....	78
3.4.2.1.	Généralités .....	78
3.4.2.2.	La séparation des pouvoirs (cf. aussi ch. 4.1 ci-après) .....	78
3.4.2.3.	Autorité de surveillance .....	79
3.4.2.4.	Dénonciation pénale et autres griefs (cf. aussi ch. 3.3.2.4) .....	81
3.4.2.5.	Travail de nature législative et réponses aux interventions parlementaires .....	81
3.4.3.	Le Ministère public .....	82
3.4.3.1.	Généralités .....	82
3.4.3.2.	Appréciation du travail des juges d'instruction par le Ministère public .....	83
3.4.3.3.	Priorités dans la lutte contre la criminalité .....	83
3.4.4.	Le juge d'instruction économique .....	84
3.4.4.1.	Généralités .....	84
3.4.4.2.	Aspects relationnels .....	84
3.4.4.3.	Aspects professionnels .....	85
3.4.4.4.	Le dossier établi par le juge et ses déclarations à la presse .....	86



3.4.4.5.	Conclusions .....	87
3.4.5.	Les juges d'instruction en général .....	88
3.5.	Le pouvoir législatif .....	88
3.5.1.	Généralités .....	88
3.5.2.	Le Grand Conseil .....	89
3.5.3.	La commission législative et sa sous-commission judiciaire .....	89
3.5.4.	La commission de gestion et des finances et sa sous-commission DJSS .....	90
3.5.5.	La première CEP .....	91
<b>4.</b>	<b>ANALYSE DES ÉVÉNEMENTS SOUS L'ANGLE INSTITUTIONNEL ET RÉFORMES ENVISAGÉES .....</b>	<b>91</b>
4.1.	Appréciation générale .....	91
4.2.	La séparation des pouvoirs .....	91
4.3.	Vers l'égalité des pouvoirs .....	92
4.4.	Election et réélection des juges .....	93
4.5.	Surveillance et haute surveillance de la magistrature judiciaire .....	94
4.6.	Autonomie budgétaire et administrative de la magistrature judiciaire .....	94
4.7.	Position ambiguë de la police judiciaire .....	95
4.8.	Justice et police: un seul département? .....	96
4.9.	Instruments du dialogue .....	96
4.9.1.	Généralités .....	96
4.9.2.	Dialogue entre autorités exécutives et judiciaires .....	96
4.9.3.	Dialogue entre autorités législatives et judiciaires .....	97
4.9.4.	Dialogue entre autorités judiciaires et police .....	97
4.10.	Communication et formation .....	98
4.11.	La lutte contre la criminalité économique .....	98
4.12.	Un "primus inter pares" ou "doyen" chez les juges d'instruction .....	99
4.13.	Statut de l'analyste financier ou de spécialistes techniques .....	99
<b>5.</b>	<b>CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS .....</b>	<b>100</b>
5.1.	Conclusions .....	100
5.2.	Recommandations .....	101
5.2.1.	Recommandations générales .....	101
5.2.2.	Recommandations spécifiques .....	101
5.2.2.1.	Tribunal cantonal .....	101
5.2.2.2.	Tribunal cantonal .....	102
5.2.2.3.	Ministère public / DJSS, DFAS, DEP .....	102
5.2.2.4.	DJSS / sous-commission gestion et finances DJSS .....	102
5.2.2.5.	DJSS .....	102
5.2.2.6.	Ministère public, juges d'instruction .....	103
5.2.2.7.	DJSS, sous-commission gestion et finances DJSS .....	103
5.2.2.8.	Police cantonale .....	103
5.2.2.9.	Grand Conseil .....	103
5.2.2.10.	Ministère public / juges d'instruction .....	103
5.3.	Réformes constitutionnelle et législatives .....	103
5.3.1.	Surveillance et haute surveillance de la magistrature judiciaire .....	103
5.3.2.	Autonomie budgétaire et administrative de la magistrature judiciaire .....	104
	Chapitre 1a de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (nouveau) .....	104
	Ad art. 39 et 42 de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise .....	104
	Ad art. 45, al. 1, de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise .....	104
	Ad art. 24a de la loi d'organisation du Grand Conseil et 42, al. 2, de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale .....	104
5.3.3.	Secret de fonction .....	104
5.3.4.	Statut de l'analyste financier et des autres spécialistes techniques .....	105
5.3.5.	"Primus inter pares" ou "doyen" chez les juges d'instruction .....	105
5.3.6.	Assermentation des magistrats judiciaires .....	105
5.3.7.	Dispositions concernant les CEP .....	106

<b>PARTIE II PASCAL MAHON: SEPARATION DES POUVOIRS, INDEPENDANCE DE LA JUSTICE, HAUTE SURVEILLANCE ET SURVEILLANCE DE L'ORDRE JUDICIAIRE .....</b>	<b>107</b>
<b>REMARQUE LIMINAIRE .....</b>	<b>107</b>
<b>1. LES PRINCIPES DE LA SÉPARATION DES POUVOIRS ET DE L'INDÉPENDANCE DES AUTORITÉS JUDICIAIRES .....</b>	<b>107</b>
1.1. Origine et significations de la séparation des pouvoirs .....	107
1.2. Origine et significations de l'indépendance de la justice .....	109
<b>2. HAUTE SURVEILLANCE ET SURVEILLANCE DES MAGISTRATS DE L'ORDRE JUDICIAIRE .....</b>	<b>111</b>
2.1. La notion de haute surveillance sur la justice: significations, divergences et évolution .....	111
2.2. Vers une synthèse des diverses conceptions? .....	114
<b>3. CONCEPTION ET PROPOSITIONS EN MATIÈRE D'INSTITUTIONNALISATION DE LA HAUTE SURVEILLANCE ET DE LA SURVEILLANCE SUR LES TRIBUNAUX .....</b>	<b>115</b>
3.1. Les travaux de la commission législative du Grand Conseil .....	115
3.2. Haute surveillance sur la gestion du Tribunal cantonal et institution d'un Conseil de la magistrature .....	115
3.3. Conseil de la magistrature, surveillance et élection des magistrats .....	116
3.4. "Autonomisation" administrative et budgétaire du pouvoir judiciaire et institutionnalisation de la commission de la magistrature .....	119
<b>PARTIE III PROJETS DE LOIS ET DE DECRET .....</b>	<b>122</b>
<b>REMARQUE LIMINAIRE .....</b>	<b>122</b>
<b>Projet N° 1</b> Projet de décret portant révision de la Constitution cantonale (Cst. NE) (institution d'un Conseil de la magistrature) .....	<b>123</b>
<b>Projet N° 2</b> Projet de loi portant révision de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN), de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) et de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale (autonomie administrative et financière des autorités judiciaires) .....	<b>125</b>
<b>Projet N° 3</b> Projet de loi portant révision du code de procédure pénale neuchâtelois (CPPN) (secret de fonction de la police judiciaire) .....	<b>125</b>
<b>Projet N° 4</b> Projet de loi portant révision du code de procédure pénale neuchâtelois (CPPN) (statut d'analyste financier ou de spécialiste technique) .....	<b>130</b>
<b>Projet N° 5</b> Projet de loi portant révision du code de procédure pénale neuchâtelois (CPPN) (institution d'un doyen des juges d'instruction) .....	<b>131</b>
<b>Projet N° 6</b> Projet de loi portant révision de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN) et de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) (assermentation des magistrats de l'ordre judiciaire) .....	<b>133</b>
<b>Projet N° 7</b> Projet de loi portant révision de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) (commissions d'enquête parlementaire) .....	<b>135</b>

<b>PARTIE IV ANNEXES AU RAPPORT DE LA COMMISSION</b> .....	137
<b>Annexe 1</b> Reproduction de la lettre du Tribunal cantonal au Grand Conseil du 30 août 2002	138
<b>Annexe 2</b> Président-e-s du Conseil d'Etat et du Tribunal cantonal depuis 1992 .....	140
<b>Annexe 3</b> Personnes que la CEP a auditionnées ou dont elle a requis des renseignements par écrit .....	141
<b>PRISE DE POSITION DU CONSEIL D'ETAT</b> .....	143
<b>1. INTRODUCTION</b> .....	143
1.1. Conflit relationnel ou institutionnel? .....	143
1.2. Origine des dysfonctionnements: une profonde divergence de vue sur la notion de la séparation des pouvoirs et du secret de fonction .....	144
<b>2. PRISE DE POSITION</b> .....	144
2.1. Eclairage sur la "rumeur" .....	144
2.2. Surveillance du Tribunal cantonal par le Conseil d'Etat .....	144
2.3. Séparation des pouvoirs et secret de fonction .....	145
2.4. Juge d'instruction économique .....	145
2.5. Analyse des événements sous l'angle institutionnel et réformes envisagées .....	147
2.6. Appréciation des recommandations de la CEP .....	149
2.7. Réformes constitutionnelle et législatives .....	149
Projet N° 1: projet de décret sur l'institution d'un Conseil de la magistrature	149
Projet N° 2: projet de loi de la CEP sur l'autonomie administrative et financière des autorités judiciaires .....	150
Projet N° 3: projet de loi sur le secret de fonction de la police judiciaire .....	150
Projet N° 4: projet de loi sur le statut d'analyste financier .....	151
Projet N° 5: projet de loi de la CEP sur l'institution d'un doyen des juges d'instruction .....	151
Projet N° 6: projet de loi de la CEP sur l'assermentation des magistrats de l'ordre judiciaire .....	152
Projet N° 7: projet de loi de la CEP sur les commissions d'enquêtes parlementaires .....	152
<b>3. CONCLUSION</b> .....	152
<b>PRISE DE POSITION DU TRIBUNAL CANTONAL</b> .....	153
Commentaires généraux .....	153
Surveillance exercée par le TC .....	154
Propositions concrètes de modifications législatives:	
Projet N° 1 – institution d'un Conseil de la magistrature .....	155
Projet N° 2 – autonomie administrative et financière des autorités judiciaires .....	156
Projet N° 3 – secret de fonction de la police judiciaire .....	156
Projet N° 4 – statut d'analyste financier ou de spécialiste technique .....	156
Projet N° 5 – institution d'un doyen des juges d'instruction .....	156
Projet N° 6 – assermentation des magistrats de l'ordre judiciaire .....	157
Projet N° 7 – commissions d'enquête parlementaire .....	157