RAPPORT 101
MODIFICATIONS LEGISLATIVES 15.613

Avis du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur
le rapport de la commission législative au Grand Conseil
concernant
le projet de loi portant modification de diverses lois, suite au rapport d'évaluation portant sur la nouvelle organisation judicaire durant la période 29011-2012 (art. 101 OJN)

(Du 14 octobre 2015)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION

Le Conseil d'Etat a pris connaissance avec intérêt du rapport de la commission législative du 26 août 2015 relatif aux propositions de modifications législatives découlant du rapport portant sur la nouvelle organisation judiciaire (''Rapport 101''), du 28 juin 2013. L'important travail effectué par la sous-commission chargée de traiter les nombreuses modifications législatives envisagées est ici salué.

Les modifications suggérées font écho aux propositions de la Commission administrative des Autorités judiciaires (CAAJ) contenues aux pages 46 (*''Autres modifications législatives proposées''*) et 47 (*''Révisions en lien avec l'activité juridictionnelle''*) du ''Rapport 101''.

Trois points en particulier, traités ci-après, appellent des commentaires de la part du Conseil d'Etat.

2. PRESTATION DE SERMENT PAR LE PERSONNEL ADMINISTRATIF

L'art. 57 OJN énumère les catégories de personnes composant le personnel judiciaire, dont (lettre b) les *greffières et greffiers ainsi que le personnel administratif.*

La prestation de serment existe déjà pour les autres catégories de personnel judiciaire mentionnées à l'art. 57 OJN (lettre a: greffiers rédacteurs; lettre a^{bis}: procureurs assistants). La modification proposée (nouvel art. 60 OJN) regroupe l'assermentation de toutes les catégories de personnel judiciaire dans une seule disposition générique.

Si cette unification est séduisante sur le plan intellectuel et rationnel, le Conseil d'Etat doute qu'elle soit judicieuse. En effet, elle ''ouvre une brèche'' pour beaucoup d'autres fonctions importantes (respectivement plus importantes) dont les titulaires trouveront légitime de prêter serment à leur tour. Le serment donne une certaine solennité et un

poids supplémentaire à une fonction; outre la responsabilisation accrue que le processus induit, il est probablement "flatteur" d'être assermenté. On risque ainsi une avalanche de demandes: on pense par exemple aux secrétaires généraux des départements, à la secrétaire générale du Grand Conseil, au personnel des contributions ou de la chancellerie, etc.

Le fait que les greffiers et le personnel administratif des autorités judiciaires appartiennent formellement au 3ème Pouvoir ne justifie pas non plus d'exception, dans la mesure où ce ne sont précisément pas des activités relevant intrinsèquement d'une manifestation de la puissance publique (telle que l'exercent les juges ou procureurs); l'assermentation ne paraît ainsi pas nécessaire au bon déroulement de leurs activités. En outre le fait que ces personnes aient parfois accès à des données sensibles ne semble pas les distinguer d'autres collaborateurs de l'Etat au point de devoir faire une différence sur ce point.

En tous les cas le Conseil d'Etat souhaiterait, si le personnel judiciaire devait faire l'objet d'une prestation de serment, que l'on examine préalablement les implications de cette décision d'une manière globale pour l'entier des catégories de personnel de l'Etat, dans les trois pouvoirs.

3. SIGNATURE DES JUGEMENTS PAR LES GREFFIERS-REDACTEURS

Le nouvel art. 3a OJN proposé entend étendre le pouvoir de signature (à côté de celle d'un magistrat) au *personnel judiciaire*. Certes ces personnes (on pense ici principalement aux greffiers rédacteurs) ont collaboré aux jugements qu'elles seraient appelées à co-signer; toutefois elles agissent sous la responsabilité d'un juge élu, ce qu'elles ne sont pas. Les décisions prises peuvent ne pas correspondre à leur avis personnel, ce qui est habituel pour les membres d'une autorité collégiale, pas pour des fonctionnaires. En outre, il n'y a aucun intérêt à rendre leur personnalité "publique". Donner le pouvoir de signature aux greffiers rédacteurs leur donnerait une visibilité qui n'est pas opportune aux yeux du Conseil d' Etat.

A noter que la formulation proposée ("… ainsi que par un membre du *personnel judiciaire*") va plus loin que ne le préconisait le "Rapport 101", lequel ne parlait que d'une extension aux greffiers rédacteurs, cf. rapport p. 42 ch. 4.3.1). En utilisant le terme de "*personnel judiciaire*", c'est-à-dire toutes les catégories de personnes figurant à l'art. 57 OJN, la capacité de signature serait même étendue aux greffiers et au personnel administratif (art. 57 let. b), ce qui est encore moins justifié.

4. EFFETS FINANCIERS

Le Conseil d'Etat se réfère à la teneur de l'art. 160 OGC, qui exige que tout rapport d'une commission à l'appui d'un projet de loi informe notamment sur les points suivants:
[…]
d) les conséquences financières et les conséquences sur le personnel du projet;

Or le rapport sous revue ne dit rien des effets sur les finances et le personnel (alors que c'est pourtant une exigence du Grand Conseil pour les rapports que le Conseil d'Etat lui adresse).

On pense par exemple à l'abrogation de l'art. 48, alinéa 1bis LPJA : si désormais il faudra verser des dépens en cas d'*annulation d'une décision pour des faits survenus postérieurement au prononcé de la décision attaquée* (ce dont le bien-fondé n'est pas contesté), il s'agira de chiffrer cette dépense supplémentaire. Autre exemple, l'éventuelle classification par hypothèse plus élevée des greffiers-juristes appelés à signer les jugements. De même toutes les autres influences éventuelles des modifications envisagées sur les finances de l'Etat devront être relevées, sachant que – surtout en des périodes où l'équilibre budgétaire constitue une préoccupation permanente – l'aspect financier n'est pas sans importance.

Veuillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 14 octobre 2015

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente, M. MAIRE-HEFTI

La chancelière, S. DESPLAND