

# SERVICE JURIDIQUE

## RESUME

Pour le **service juridique de l'Etat** (SJEN), l'année 2012 a été marquée par le départ du chef du service ainsi que par l'aboutissement de la nouvelle loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), dont la rédaction primaire est l'œuvre du service juridique. Les travaux de conception et de rédaction législative en relation avec la convention intercantonale en matière de protection des données et de transparence avec le canton du Jura, le nouveau tarif des frais et dépens ainsi que l'adaptation de l'organisation judiciaire et de la législation neuchâteloise au nouveau droit fédéral de protection de l'enfant et de l'adulte (droit de la tutelle) ont ponctué l'ensemble de l'année de leurs exigences élevées en terme de mobilisation et d'engagement. En plus du chef du service juridique, la responsable du secrétariat a aussi pris sa retraite, et une juriste du service juridique a rejoint une entité intercantonale à Berne. L'activité en matière de contentieux demeure celle qui mobilise la partie la plus importante des ressources du service juridique, nécessaire à l'instruction des dossiers et à la rédaction de plus de 400 décisions finales à la signature du Conseil d'Etat, des chefs de départements ou d'autres entités. Les collaboratrices et collaborateurs du service ont également été sollicités pour différentes présentations dans le cadre de cours universitaires, de colloques scientifiques ou de programmes de formation continue organisés par les universités, les hautes écoles, l'administration ou d'autres entités.

## 1. Présentation

Le service juridique représente l'entité centrale de l'administration cantonale neuchâteloise pour la fourniture de services juridiques. De par sa position de service transversal, il se tient à la disposition de l'ensemble de l'administration cantonale et travaille plus particulièrement pour le Conseil d'Etat, les départements et la chancellerie d'Etat. Il offre également un soutien juridique et légistique au Grand Conseil, à son bureau, à sa présidence et à ses commissions, en les faisant bénéficier de ses conseils et de son expertise, notamment en matière de légistique et de procédure.

L'année 2012 a été marquée par le départ du chef du service juridique ainsi que par l'aboutissement d'un travail de longue haleine et de grande envergure mené conjointement avec la commission législative du Grand Conseil: la révision totale de la loi d'organisation du Grand Conseil. Le service juridique a été fortement sollicité pendant le millésime sous revue. Il n'en a pas moins rempli ses missions et il est fier des importantes réalisations auxquelles il a participé.

## 2. Bases légales

D'un point de vue juridique, les activités déployées par le service juridique trouvent leur légitimité dans les bases légales suivantes:

- Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale (LCE), du 22 mars 1983;
- Règlement d'organisation du Département de la justice, de la sécurité et des finances, du 20 février 2006;
- Décret sur le redressement durable des finances cantonales ainsi que l'adaptation en profondeur des structures et du fonctionnement de l'Etat, du 23 février 2010;
- Arrêté concernant le service juridique de l'Etat, du 13 mai 1981;
- Arrêté sur l'organisation de la réforme de l'Etat, du 8 mars 2006;
- Loi sur les subventions (LSub), du 1<sup>er</sup> février 1999;

- Règlement d'exécution de la loi sur les subventions (RELSUB), du 5 février 2003;
- Loi sur la publication des actes officiels, du 20 mars 1972.

### 3. Personnel et formation

#### **Personnel**

Le service juridique, c'est des collaboratrices et des collaborateurs compétents, motivés et loyaux qui ont à cœur de transcrire dans les faits les nombreuses missions publiques découlant de la législation cantonale et fédérale et qui ont été attribuées à cette entité centrale. Sans ces collaboratrices, sans ces collaborateurs, le service juridique serait dans l'incapacité de tenir son rôle essentiel. Travailleurs de l'ombre souvent, œuvrant à la construction d'édifices légaux ou à la solution de litiges juridictionnels qui pourront être ensuite endossées par les institutions désignées à cet effet, ces femmes et ces hommes méritent que leur accomplissement de chaque jour, de chaque semaine trouve ici l'expression d'une reconnaissance appuyée.

Le service juridique occupe 26 personnes qui se répartissent une dotation de 18,5 postes en équivalents plein temps (EPT). Cette dotation se répartit entre le personnel juridique (13,4 EPT) et le secrétariat (5,1 EPT). La majorité du personnel travaille à temps partiel. Le service juridique offre ainsi à des personnes disposant d'une excellente formation professionnelle et de hautes compétences la possibilité d'exercer une activité lucrative tout en la conciliant avec leur vie familiale.

Les départs de personnes qui occupaient des rôles clé au sein du service juridique ont marqué l'année 2012. La secrétaire responsable a pris sa retraite au 31 janvier 2012, après avoir passé près de trente ans à l'administration cantonale et en particulier au service juridique. Une juriste a quitté le service après neuf années d'activité, pour relever un nouveau défi auprès d'une entité intercantonale à Berne. Le chef du service juridique, M<sup>e</sup> André Simon-Vermot, a pris sa retraite au 30 avril 2012, après douze ans passés à la tête de ce service. Son poste est demeuré vacant jusqu'à la fin de l'année. M<sup>e</sup> Alain Tendon, adjoint au chef du service, a assuré l'interim dès le 1<sup>er</sup> mai 2012. Le nouveau chef du service juridique a été désigné en la personne de M<sup>e</sup> Vincent Schneider avec une entrée en fonction au 1<sup>er</sup> février 2013. Un juriste a été engagé pour une durée déterminée afin de remplacer une collaboratrice pendant son congé maternité.

L'effectif selon la dotation est complété par un stagiaire effectuant la maturité professionnelle commerciale et une jeune fille en apprentissage ainsi que par des personnes en emploi temporaire (voir ci-dessous).

#### **Formation**

Le service juridique s'engage en faveur de la formation professionnelle. S'agissant de la **maturité professionnelle commerciale**, la huitième stagiaire a terminé son stage de 39 semaines en été 2012 et a passé avec succès les épreuves d'obtention de la maturité professionnelle commerciale. A la rentrée d'août, et pour la neuvième année consécutive, une nouvelle jeune personne a commencé auprès du service juridique son stage en vue de l'obtention de la maturité professionnelle commerciale. Pour la première fois, il s'agit d'un jeune homme.

En matière d'**apprentissage**, le quatrième apprenti engagé au sein du service juridique a réussi ses examens finaux en juin 2012 et a ainsi obtenu son certificat fédéral de capacité. La rentrée d'août 2012 a vu pour la cinquième année de suite l'arrivée au sein du service d'une jeune personne qui effectue sa troisième année d'apprentissage de commerce.

En 2012, le service juridique a continué de s'engager en faveur de **personnes en recherche d'emploi**. Deux personnes, dont une avait commencé son activité en 2011, ont été accueillies, pour des périodes variables, en emploi temporaire. Une de ces personnes a quitté le service juridique à l'issue de la période prévue, hélas sans avoir trouvé d'emploi. L'autre personne a quitté le service après avoir trouvé un emploi fixe auprès d'un employeur du secteur privé.

Le service juridique offre la possibilité d'effectuer différents stages (stage d'avocat, stage valant module dans le cadre du master en droit à l'Université de Neuchâtel). Ces possibilités, qui demeurent méconnues auprès des milieux intéressés, n'ont pas été exploitées en 2012.

### **Formation donnée**

Les collaboratrices et collaborateurs sont régulièrement sollicités pour différentes présentations dans le cadre de cours universitaires, de colloques scientifiques ou de programmes de formation continue organisés par les universités, les hautes écoles, l'administration ou d'autres entités.

Ces sollicitations témoignent du haut degré d'expertise qui est reconnu aux collaboratrices et collaborateurs du service juridique. Elles sont le signe tangible de leurs connaissances et des compétences qu'ils mettent quotidiennement à la disposition de l'administration cantonale et de leurs autres interlocuteurs dans l'accomplissement des tâches qui leur sont imparties et des missions du service juridique.

A titre d'exemple, on peut citer en 2012 les interventions de collaboratrices et collaborateurs du service juridique aux manifestations et formations suivantes:

- master en droit à l'Université de Neuchâtel, séminaire thématique, module "LCR", Neuchâtel, mars 2012;
- séminaire de légistique de Jongny, organisé par l'Université de Genève et l'Université de Neuchâtel, 23 mars 2012;
- école régionale d'aspirants de police (ERAP), Colombier, journée de formation du 3 avril 2012;
- certificat de formation continue en gestion publique, module "Introduction à la fonction publique", organisée par la Haute école de gestion HEG ARC et l'Etat de Neuchâtel, Neuchâtel, novembre 2012.

## **4. Missions du service juridique**

Le service juridique a notamment pour missions:

- le traitement de l'ensemble des problèmes de droit qui se posent à l'Etat et à ses établissements;
- le soutien juridique au Grand Conseil;
- le préavis sur les rapports présentés par les départements au Conseil d'Etat;
- l'administration de la bibliothèque juridique de l'Etat;
- l'organisation du Recueil systématique de la législation neuchâteloise;
- la promotion et la diffusion de la législation cantonale.

## **5. Activités du service juridique**

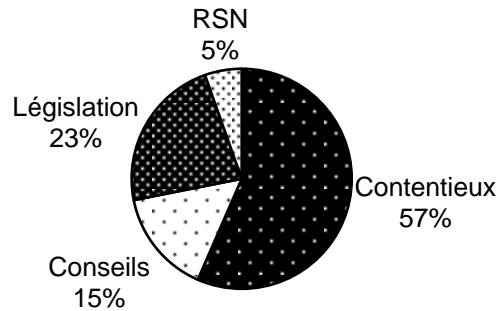
Le service juridique s'acquitte de ses missions en particulier par les **activités** qu'il déploie sous les formes suivantes:

- conseils et avis de droit;
- instruction de réclamations, de plaintes et de recours, et préparation de décisions;
- élaboration et modifications d'actes législatifs ou réglementaires;
- élaboration de projets de réponse aux consultations fédérales;
- représentation de l'Etat devant les juridictions administratives, cas échéant civiles ou pénales.

### **Importance des activités**

Les activités principales du service juridique sont réparties dans les domaines du contentieux, du conseil et de la législation. Le service assume également l'organisation et la publication du Recueil systématique de la législation neuchâteloise (RSN), de même qu'il promeut la diffusion de la législation cantonale. L'importance relative de ces différentes activités s'apprécie selon le tableau suivant:

#### **Activités principales du service juridique en 2012**



### **Activités en matière de contentieux**

L'instruction des recours administratifs et des plaintes LP, adressés aux départements, au Conseil d'Etat et à la chancellerie d'Etat, ainsi que la rédaction de projets de décisions sur recours relèvent des prestations du service juridique en matière de contentieux. Le service prépare également des projets de décisions que le Conseil d'Etat ou les chefs de département sont appelés à prendre en première instance.

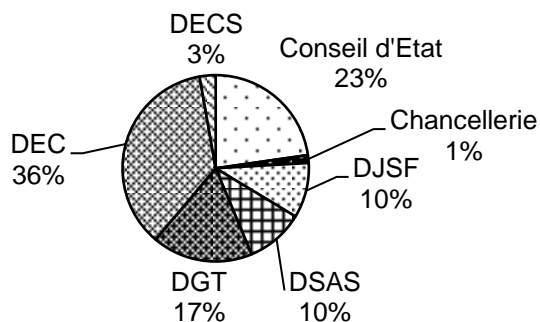
Les domaines principaux dans lesquels des décisions  finales  ont été prises ressortent du tableau suivant:

<i>Instance</i>	<i>Domaine (code statistique)</i>	<i>Nb d'affaires pendantes au 01.01</i>	<i>Nb d'affaires enregistrées durant la période</i>	<i>Nb d'affaires liquidées durant la période</i>
Général	Marchés public		1	
Conseil d'Etat	Aménagement du territoire	62	20	50
	Constructions (LCONSTR)	25	47	36
	Ressources humaines	10	12	9
Chancellerie	Droits politiques	2	10	11
DJSF	Armes et munitions	3	2	4
	Communes	1		
	Contentieux - Recouvrement des créances		1	
	Contrôle des habitants	2	1	3
	Domaine pénitentiaire	4	20	14
	Etat civil	3	2	3
	Indemnités pour détention injustifiée	3	1	1
	Lods	1		1
	Militaire	1	2	3
	Police	10	4	13
	Police du feu		1	1
	Protection civile	1	1	
	Responsabilité civile	10	12	9
DSAS	Action sociale	8	7	10
	Assurance maladie	7	9	11
	Bourses	3	9	5
	Etablissements spécialisés	2	1	1
	Mineurs et tutelles		1	1
	Santé publique	3	7	5
	Victimes d'infraction	32	16	25
DGT	Automobiles et navigation	33	76	74
	Domaine public	2		2
	Economie des eaux	1	2	
	Faune	2	1	1
	Forêts		1	
	Protection de l'environnement	1	8	8
	Registre foncier		1	2
	Signalisation routière	11	9	7
DEC	Autorité inférieure de surveillance LP	22	51	62
	Agriculture	1		
	Affaire vétérinaires	11	12	9
	Commerce et patentes	2	4	4
	Consommation	3	3	2
	Emploi	1		
	Inspection et santé au travail	2	1	2
	Main d'oeuvre étrangère		1	1
	Mesures d'insertion professionnelle	2	2	3
	Migrations	55	87	88
	Registre du commerce	10	12	9
	Surveillance des fondations	2		
	Viticulture	1		1
DECS	Enseignement obligatoire		5	3
	Enseignement spécialisé	3	5	6
	Formation professionnelle	1	4	5
	Lycées	1	4	4
	Université	1	2	2
	<b>TOTAUX</b>	<b>361</b>	<b>478</b>	<b>511</b>

Ce tableau ne tient pas compte des décisions incidentes (demandes d'avances de frais, ordonnances de suspension et autres décisions procédurales, décisions en matière d'assistance judiciaire).

Les ressources consacrées aux différents demandeurs de la prestation "contentieux" se répartissent selon le tableau suivant:

### Sollicitation du service juridique en matière de contentieux en 2012



### Activité en matière de conseils

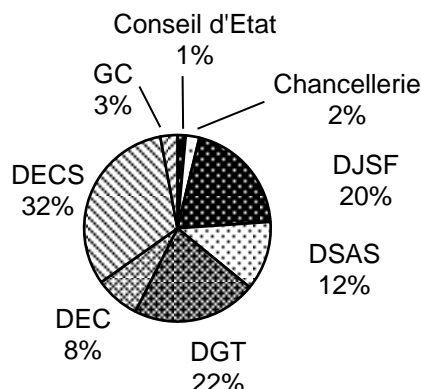
Le service juridique conseille, oralement ou sous forme d'avis de droit, le Grand Conseil, sa présidence, son bureau et ses commissions ainsi que le Conseil d'Etat, les départements, la chancellerie d'Etat et les unités administratives qui leur sont subordonnées.

L'organisation mise en place permet à chaque entité de l'administration cantonale de disposer au sein du service juridique d'un répondant prêt à l'assister en cas de besoin.

Le service juridique est fréquemment sollicité par des personnes privées ou des collectivités publiques sur des questions juridiques. Le service juridique de l'Etat tient à souligner ici qu'il n'est pas une permanence juridique. Il n'est pas à la disposition des particuliers ou d'autres collectivités publiques pour leur fournir des renseignements juridiques. Il n'entre pas non plus dans ses attributions de répondre aux interrogations que peuvent se poser les fonctionnaires cantonaux dans leurs relations avec l'Etat.

Les ressources consacrées aux différents demandeurs de la prestation "conseils" se répartissent selon le tableau suivant:

## Sollicitation du service juridique en matière de conseils et d'avis de droit en 2012



### **Activité en matière de législation**

Le service juridique offre son soutien juridique et son expertise légistique dans le cadre de la conception et de la rédaction de textes législatifs et réglementaires. Il intervient principalement à la demande du Conseil d'Etat et des départements, de la chancellerie d'Etat et des unités administratives qui leur sont subordonnées, mais aussi du Grand Conseil, de son bureau, de sa présidence et de ses commissions, ainsi que des établissements de l'Etat.

Le service juridique assume ainsi la fonction de **service de législation** de l'administration cantonale. La complexité croissante des textes comprenant des règles de droit et l'accroissement du corpus législatif commandent impérativement une vérification systématique des projets de législation tant sous l'angle formel que sous l'angle de leur légalité. Cette vérification nécessite une vue d'ensemble de la législation et une expertise en légistique, deux éléments qui caractérisent le service juridique. Pour rappel, toute élaboration ou modification de textes légaux ou réglementaires doit être signalée au service juridique ou, selon le domaine, à l'un des juristes spécialisés travaillant dans un autre service de l'administration cantonale. Les juristes consultés se prononcent sur leur participation éventuelle à l'élaboration des textes. Dans tous les cas, le texte final doit être soumis aux juristes consultés pour accord avant son adoption par les autorités compétentes. Le contrôle porte sur la forme et la légalité. Les instructions du service juridique de l'Etat concernant l'élaboration et la rédaction des textes légaux et réglementaires, du 1<sup>er</sup> janvier 2003, contiennent les principes de base permettant d'unifier la forme de la législation neuchâteloise dans un souci d'efficacité et de clarté. Elles sont disponibles sur le site intranet de l'Etat à l'adresse suivante:

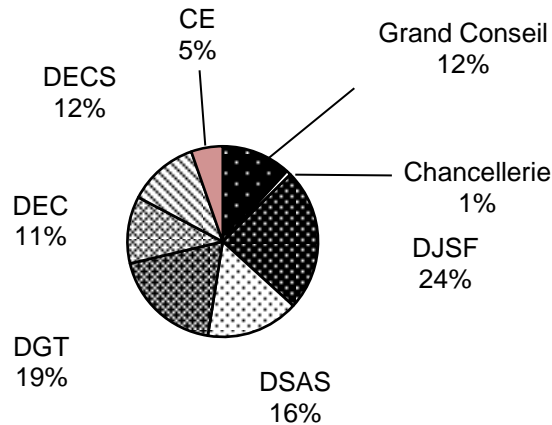
[http://intranet.ne.ch/sites/intranet/CHAN/SGCN/DocumentsPartages/ModelesLegisRapports/Instructions\\_ServJur.doc](http://intranet.ne.ch/sites/intranet/CHAN/SGCN/DocumentsPartages/ModelesLegisRapports/Instructions_ServJur.doc).

Le service juridique participe à l'élaboration de l'ensemble des textes légaux ou réglementaires. Les lois et les décrets adoptés par le Grand Conseil ainsi que les arrêtés et les règlements adoptés par le Conseil d'Etat sont disponibles sur internet à l'adresse suivante:

<http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=bleu&CatId=3767>.

Les ressources consacrées aux différents demandeurs de la prestation "législation" se répartissent selon le tableau suivant:

## Sollicitation du service juridique en matière de législation en 2012



### 6. Principaux projet réalisés en 2012

#### ***Convention intercantonale en matière de protection des données et de transparence***

Les exigences des accords de Schengen et de Dublin en matière de protection des données ont conduit à une forme de standardisation des législations jurassienne et neuchâteloise en la matière. Cette similitude a conduit les deux exécutifs cantonaux à engager une réflexion quant à l'opportunité de mettre en place une autorité commune en matière de protection des données et de transparence, ce dernier domaine étant indissociable du premier. Une telle autorité s'inscrit dans le partenariat que les cantons du Jura et de Neuchâtel développent dans divers domaines, tel celui de la police. Or, dans celui-ci, les exigences en matière de protection des données sont accrues. Vu ces similitudes, également avérées en matière de transparence, les exécutifs ont abouti à la conclusion que la forme optimale de collaboration consistait non seulement à créer une autorité supracantonale, mais également à adopter des dispositions matérielles communes. Les cantons conservent toutefois la possibilité de maintenir dans leur législation certaines spécificités, en particulier en matière de politique de communication.

Cette convention est une première en Suisse. La création d'une institution commune dans le domaine de la protection des données et de la transparence permettra de disposer de personnes confrontées à une masse critique suffisante d'affaires pour acquérir une expertise certaine, accroître la visibilité de leur action et développer des synergies.

Les règles matérielles contenues dans la convention constituent pour l'essentiel une synthèse des dispositions légales jurassiennes et neuchâteloises. Il est en effet apparu au cours des travaux de rédaction que, même écrites en des termes différents, les normes de chaque canton avaient un contenu et une portée similaires. Il sied toutefois de relever deux nouveautés : l'introduction d'un cadre légal en matière de vidéosurveillance et la possibilité pour le préposé d'émettre des recommandations en matière de protection des données, respectivement, en cas de non-respect de celles-ci.



Le Grand Conseil a approuvé en date du 4 septembre 2012 la convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel (CPDT-JUNE). Cette approbation a été suivie par l'abrogation des deux lois cantonales, la loi du 30 septembre 2008 sur la protection des données d'une part et d'autre part la loi du 28 juin 2006 sur la transparence des activités étatiques.

### ***Révision totale de la loi d'organisation du Grand Conseil***

L'ancienne loi d'organisation du Grand Conseil, datant de 1993, avait subi quelques 180 modifications depuis son entrée en vigueur. Ces multiples changements en avaient peu à peu rendu la lecture très ardue, la rendant difficilement utilisable dans le cadre de l'activité courante du Grand Conseil et des députés. Ce phénomène, ajouté au nombre élevé de projets de loi en suspens visant à modifier l'OGC, a conduit la commission législative à envisager sa refonte totale. Seule cette option a semblé permettre de moderniser véritablement cette législation et de lui redonner une certaine cohérence.

Le service juridique a joué un rôle moteur dans la préparation du projet de loi. La sous-commission de la commission législative chargée du projet a ainsi été accompagnée tout au long de ses travaux par trois membres du service juridique, dont son chef et son adjoint.

La nouvelle loi apporte une plus grande autonomie du Grand Conseil par rapport au Conseil d'Etat. Cette autonomie se manifeste en particulier par la modification du statut du service du Grand Conseil, qui devient le secrétariat général du Grand Conseil, indépendant de l'administration cantonale du point de vue juridique, administratif et fonctionnel. L'autonomie du Grand Conseil se manifeste également d'un point de vue financier. C'est ainsi que le Grand Conseil a nouvellement la compétence d'établir et de gérer seul son propre budget ainsi que celui de son secrétariat général. Enfin, le principe de la participation du Conseil d'Etat aux travaux des commissions a été assorti de réserves permettant l'introduction de la possibilité pour les commissions de siéger sans la présence du Conseil d'Etat. Ce changement correspond à ce qui est pratiqué presque universellement. Il nécessite la modification de la Constitution cantonale, soumise au référendum obligatoire lors des votations du 3 mars 2013.

### ***Tarif des frais et des dépens***

La législation cantonale reconnaît au Grand Conseil la compétence de fixer les tarifs en matière de frais judiciaires, d'émoluments, de rémunération en matière d'assistance judiciaire et de dépens. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011 et pour une durée de deux ans, le Grand Conseil avait délégué temporairement au Conseil d'Etat la faculté de fixer les tarifs dans ces domaines. Compte tenu de l'échéance au 31 décembre 2012 de cette délégation de compétence, le Conseil d'Etat a soumis au Grand Conseil un projet de base légale pérenne qui tient compte des expériences faites par les autorités judiciaires sous l'égide de l'arrêté temporaire pris par le Conseil d'Etat. Le décret fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative (TFrais) a été adopté par le Grand Conseil le 6 novembre 2012. Il fournit la base légale qui permet aux autorités judiciaires de statuer dans ces domaines dès le 1<sup>er</sup> janvier 2013.

### ***Autorités de protection de l'enfant et de l'adulte***

Le 19 décembre 2008, les Chambres fédérales ont adopté une refonte fondamentale du droit de la tutelle. Renommée "De la protection de l'adulte", la troisième partie du deuxième livre du code civil a subi une mise à jour substantielle, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2013. Cette modification du code civil a nécessité l'adaptation de la législation cantonale. Il a notamment été nécessaire d'organiser la nouvelle autorité de protection de l'enfant et de l'adulte dans le cadre des principes posés par le droit fédéral. De par le code civil, toutes les décisions relevant du nouveau droit de protection de l'enfant et de l'adulte doivent être prises par une seule autorité interdisciplinaire dont l'organisation interne est laissée aux cantons. La loi concernant les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (LAPEA), adoptée le 6 novembre 2012, désigne les autorités cantonales chargées d'appliquer le droit fédéral en matière de protection, mentionne les décisions qui peuvent être

prises par le président de l'autorité statuant seul, et fixe la procédure à suivre dans la mesure où elle n'est pas déjà réglée par le droit fédéral.

### ***Consultations fédérales***

Dans le cadre de son activité en matière de législation, le service juridique prépare de nombreuses réponses adressées aux autorités fédérales (Conseil fédéral, Chancellerie fédérale, départements fédéraux, offices de l'administration fédérale) ou intercantionales dans le cadre de procédures de consultations.

Le texte des réponses aux consultations fédérales est disponible sur internet à l'adresse suivante:

<http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=bleu&CatId=2251>

### ***Recueil systématique de la législation neuchâteloise RSN***

Le service juridique assume la gestion et la publication du Recueil systématique de la législation neuchâteloise. Cette activité implique non seulement la mise à jour du RSN six fois par année sur le site internet de l'Etat, mais aussi la mise à jour de l'édition papier et la gestion des abonnements y relatifs, l'élaboration du répertoire annuel de la législation neuchâteloise ainsi que la tenue du Recueil chronologique de la législation neuchâteloise (RLN).

Le Recueil systématique de la législation neuchâteloise (RSN) est disponible sur internet à l'adresse suivante:

<http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=bleu&CatId=2151>.

Le Recueil chronologique de la législation neuchâteloise (RLN) est disponible sur internet à l'adresse suivante:

<http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=bleu&CatId=7439>.

D'autres informations relatives aux dispositions légales et réglementaires régissant le canton de Neuchâtel sont disponibles sur la page "Législation" du site internet de l'Etat de Neuchâtel:

<http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=bleu&CatId=8>.

### ***Publication et promulgation des actes du Grand Conseil***

Le service juridique assure l'ensemble des activités liées à la publication et à la promulgation des lois et décrets adoptés par le Grand Conseil. Ces activités interviennent tant sur support papier (arrêtés de publication et de promulgation adoptés par le Conseil d'Etat et faisant ensuite l'objet d'une parution dans la Feuille officielle) que sur le site internet de l'Etat.