

SERVICE JURIDIQUE

RESUME

Pour le **service juridique de l'Etat** (SJEN), l'année 2009 a été marquée par l'introduction d'un système de gestion des affaires, l'application Juris. Il s'agit d'une étape importante et attendue de longue date pour permettre une gestion des affaires qui soit en adéquation avec les contraintes toujours plus fortes et les attentes élevées des partenaires du service juridique, notamment dans le domaine du contentieux. L'introduction de l'application Juris permettra notamment d'obtenir des statistiques plus précises dès l'exercice 2010. L'activité en matière de contentieux a mobilisé la partie la plus importante des ressources du service juridique, nécessaire à l'instruction des dossiers et à la rédaction de près 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. Ces sollicitations témoignent du haut degré d'expertise qui caractérise les collaboratrices et collaborateurs du service.

1. Présentation

Le service juridique est le centre des ressources juridiques de l'administration cantonale neuchâteloise. 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.

L'année 2009 a été marquée au service juridique par l'introduction d'un système de gestion des affaires, Juris. Il s'agit d'une étape importante et attendue de longue date pour permettre une gestion des affaires qui soit en adéquation avec les contraintes toujours plus fortes et les attentes élevées des partenaires du service juridique, notamment dans le domaine du contentieux.

L'année 2009 a aussi été marquée par la continuation des travaux visant à préparer une nouvelle organisation judiciaire. Ce projet de longue haleine a, cette année, particulièrement sollicité le service juridique dans le cadre de l'adaptation de l'ensemble de la législation cantonale à la nouvelle organisation judiciaire et aux nouveaux codes de procédure pénale et civile. Ces travaux n'étaient pas complètement achevés à la fin de l'année.

Cette année encore, le service juridique peut contempler avec entière satisfaction les réalisations importantes qui ont jalonné l'exercice sous revue, et ce pour toutes les prestations qu'il est appelé à fournir.

2. Personnel et formation

Personnel

Les collaboratrices et collaborateurs du service juridique sont sa ressource la plus précieuse. Ce sont ces femmes et ces hommes qui permettent au service d'accomplir les tâches qui lui incombent et de remplir les missions qui lui sont dévolues. Que chaque collaboratrice et chaque collaborateur trouve ici l'expression des plus vifs remerciements pour l'engagement important et soutenu dont ils ont fait preuve tout au long de l'année.

Le service juridique occupe 24 personnes qui se répartissent une dotation de 17,2 postes en équivalents plein temps (EPT). Cette dotation se répartit entre le personnel juridique (12,4 EPT) et le secrétariat (4,8 EPT). Sept personnes travaillent à temps complet. 17 personnes, dont 16 femmes, travaillent à temps partiel. Le service juridique promeut ainsi de manière exemplaire l'égalité des sexes dans l'administration cantonale, offrant 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 mouvements au sein du personnel ont été peu nombreux au cours de l'année. Les départs concernent une collaboratrice (100%) au sein du secrétariat qui a bénéficié de la retraite et une juriste (50%) qui a été élue juge d'instruction fédérale par le Tribunal pénal fédéral. Les arrivées ont permis de repourvoir les postes devenus ainsi vacants ainsi qu'un poste au secrétariat (50%) qui était vacant depuis le 31 décembre 2008.

L'effectif selon la dotation est complété par une 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 cinquième stagiaire a terminé son stage de 39 semaines en été 2009 et a passé avec succès les épreuves d'obtention de la maturité professionnelle commerciale. A la rentrée d'août, et pour la sixième année consécutive, une nouvelle jeune personne a commencé auprès du service juridique son stage en vue de l'obtention de la maturité professionnelle commerciale.

En matière d'**apprentissage**, la première apprentie engagée au sein du service juridique a réussi ses examens finaux en juin 2009 et a ainsi obtenu son certificat fédéral de capacité. La rentrée d'août 2009 a vu pour la deuxième année de suite l'arrivée au sein du service d'une jeune fille qui effectue sa troisième année d'apprentissage de commerce.

En 2009, le service juridique a continué de s'engager en faveur de **personnes en recherche d'emploi**. Cinq personnes ont été accueillies, pour des périodes variables, en emploi temporaire. Encadrées par le personnel du service, ces personnes ont pu acquérir une expérience professionnelle dont elles ont utilement pu se prévaloir dans leurs recherches d'emploi. Il est à relever que sur les cinq personnes accueillies au cours de l'année, une était encore présente au 31 décembre 2009 et trois avaient quitté le service après avoir trouvé un emploi fixe.

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 2009.

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 2009 les interventions de collaboratrices et collaborateurs du service juridique aux manifestations et formations suivantes:

- Séminaire de légistique de Montreux, organisé par l'Université de Genève et l'Université de Neuchâtel, 4 et 5 mars 2009;
- Cours de police du feu quadriennal, organisé avec la participation de l'Etablissement cantonal d'assurance et de prévention, Couvet, 24 au 26 mars 2009;

- Master en droit à l'Université de Neuchâtel, séminaire thématique, module "LCR", Neuchâtel, mars et avril 2009;
- Examens d'aptitude à la chasse, en qualité d'expert, juin 2009;
- Formation "Nouvel Horizon" (préparation à la retraite), organisé par l'Office de la formation continue, Neuchâtel, septembre 2009;
- Formation continue en gestion publique, organisée par la Haute école de gestion ARC et l'Office de la formation continue, Neuchâtel, septembre et octobre 2009;
- 4^e colloque scientifique de l'Association suisse du droit public de l'organisation (ASDPO), Fribourg, 30 octobre 2009;
- Master en droit à l'Université de Neuchâtel, cours de procédure administrative, novembre et décembre 2009;
- Cours de connaissance de l'administration publique pour les apprentis employés de commerce, organisé par l'office de la Formation continue;
- Ecole régionale d'aspirants de police (ERAP), Colombier;
- Cours inter-entreprises aux apprentis de l'administration cantonale et communale bernoise, Tramelan.

3. Juris

L'année 2009 est à marquer d'une pierre blanche pour le service juridique. En effet, l'année sous revue a permis l'introduction de l'application Juris. Cette dernière permettra au service une gestion intégrée de l'ensemble des dossiers qui sont les siens, qu'il s'agisse de contentieux, de législation ou d'avis de droit.

Juris est une application spécialisée qui propose un système complet de gestion des affaires. Développée à l'origine spécifiquement pour les instances judiciaires, cette application équipe de nombreux tribunaux en Suisse et notamment l'ensemble des autorités judiciaires neuchâteloises. Elle est aussi utilisée par les autorités administratives comme par exemple des services pénitentiaires, de probation ou des services juridiques.

La mise à disposition de Juris au service juridique a été précédée d'une longue et intense phase de préparation au cours de laquelle les prestations fournies par le service ont été examinées et analysées pour identifier et clarifier les processus et les séquencer en différentes phases de procédure. A l'issue de cette période, chaque collaboratrice et collaborateur a suivi trois demi-journées de formation qui leur ont permis de se familiariser avec l'application.

Dès le 1^{er} septembre 2009, l'entier des prestations "contentieux" (décisions en première instance, traitement de recours administratifs, procédures judiciaires) est géré dans l'application Juris. L'installation des modules de Juris pour les autres prestations interviendra dans le courant 2010.

A sa mise en fonction intégrale, l'application Juris permettra un accès rapide et fiable à l'ensemble des dossiers, à tout moment et pour toutes les collaboratrices et tous les collaborateurs du service juridique. En plus de la révolution qu'elle entraîne en terme de gestion des affaires, l'application Juris constitue un progrès considérable du point de vue de la gestion du savoir. Elle permettra en effet la mise à disposition pour l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs du service de l'intégralité des recherches juridiques effectuées et des avis de droit rendus, facilitant ainsi le travail de chacun.

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.

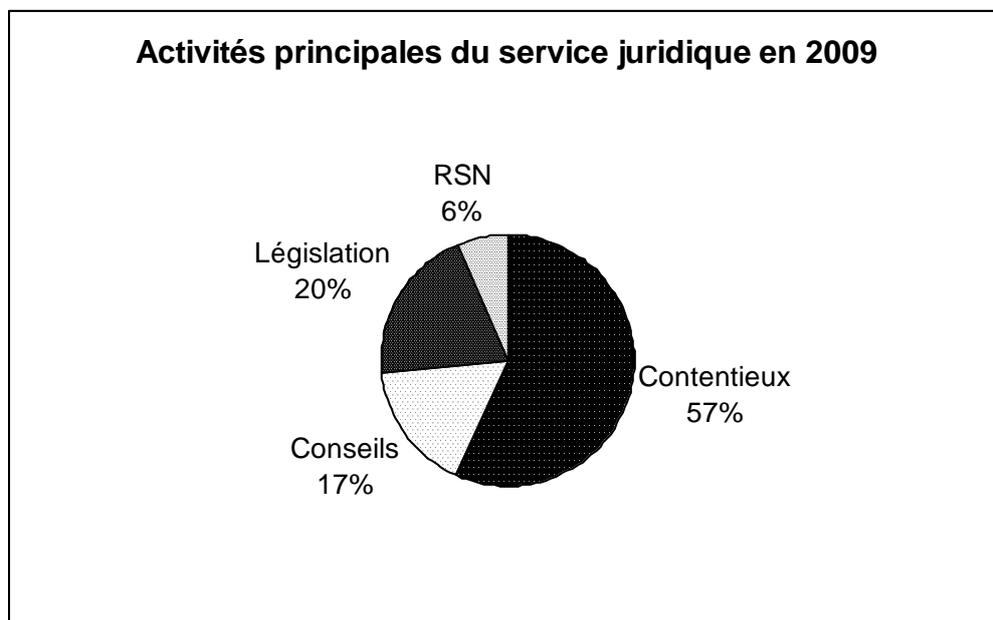
5. Activités du service juridique

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 en matière de contentieux

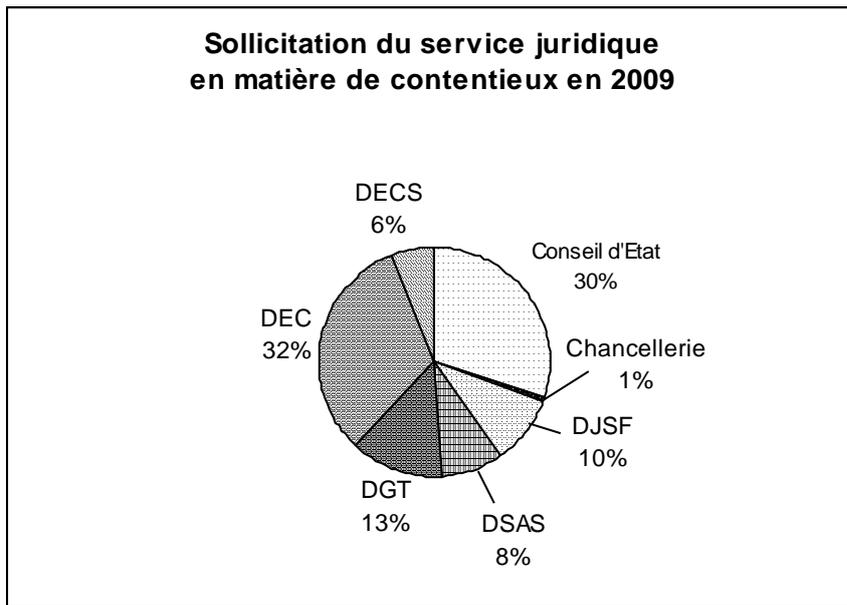
L'instruction des recours administratifs, et des plaintes LP, adressés aux départements, au Conseil d'Etat et à la chancellerie d'Etat, ainsi que la rédaction de projets de décisions sur recours relèvent des prestations du service juridique en matière de contentieux. Le service prépare également des 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>Domaine</i>	<i>Nombre de dossiers entrés</i>	<i>Nombre de décisions signées</i>	<i>Nombre de dossiers en suspens au 31 décembre</i>
	Marchés publics	1	0	1
Conseil d'Etat	Aménagement du territoire et constructions	43	19	24
	Ressources humaines	2	1	2
Chancellerie	Droits politiques	3	2	1
DJSF	Armes et munitions	3	2	2
	Contrôle des habitants	1	1	2
	Domaine pénitentiaire	6	5	2
	Etat civil	3	3	0
	Indemnités pour détention injustifiée	3	4	3
	Lods	5	0	5
	Militaire	1	1	0
	Police	21	0	27
	Police du feu	3	5	0
	Responsabilité de l'Etat	9	7	35
	Rémunération de l'avocat d'office	-	15	-
	DSAS	Action sociale	15	9
Assurance-maladie		12	6	12
Bourses d'études		11	14	3
Mineurs et tutelles		1	0	1
Santé publique		1	1	0
Victimes d'infraction		16	5	24
DGT	Circulation routière	64	62	28
	Cadastre et géomatique	2	1	1
	Faune	5	5	0
	Protection de l'environnement	12	4	11
	Registre foncier	1	1	0
	Signalisation routière	4	7	2
DEC	AISLP (plaintes LP)	46	40	12
	Améliorations foncières	1	0	2
	Affaires vétérinaires	2	3	2
	Commerce et patentes	4	2	2
	Emploi	0	3	1
	Main-d'œuvre	2	4	3
	Mesures d'insertion professionnelle	2	4	0
	Migration	92	94	49
	Registre du commerce	2	2	0
	Surveillance, inspection et santé au travail	2	2	3
	DECS	En matière d'examens, demandes de congé, mémoires de maturité, etc.	42	57
Total		443	391	279

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). L'introduction du système de gestion des affaires Juris au service juridique à l'automne 2009 pour le contentieux permettra d'obtenir des statistiques plus précises dès l'exercice 2010.

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



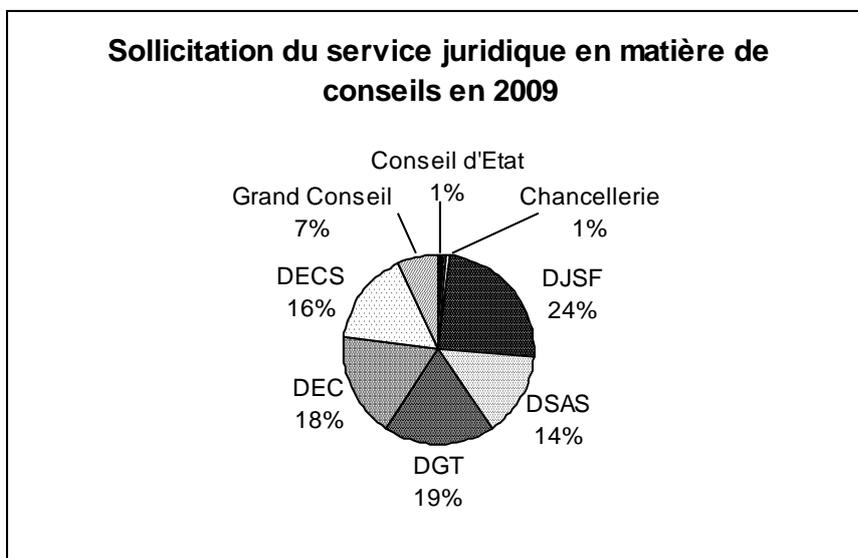
Activité en matière de conseils

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. Soit ici précisé que le service juridique de l'Etat 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:



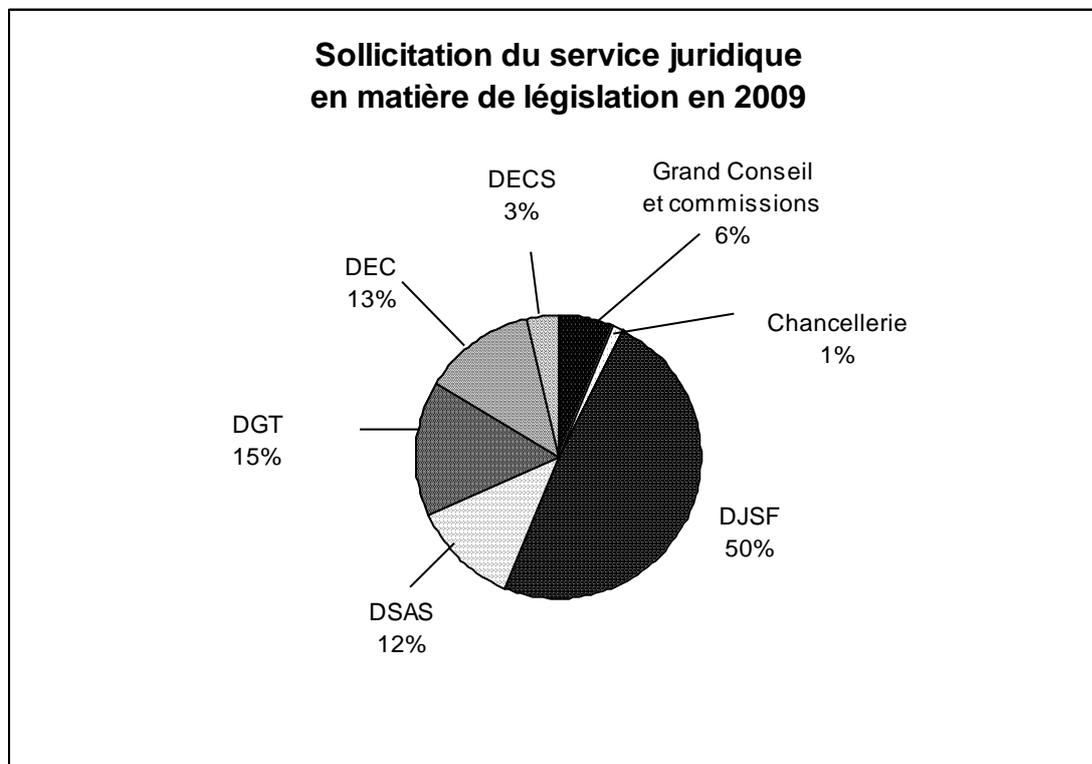
Activité en matière de législation

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^{er} 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.

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:



Parmi les principaux chantiers législatifs qui ont occupé le service juridique en 2008, on peut citer les projets suivants:

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.