

2.9.13. Service juridique (SJEN)

Missions principales

Le service juridique (SJEN) représente l'entité centrale de l'administration cantonale neuchâteloise pour la fourniture de services juridiques. Il assume également les tâches d'un service de législation. 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'État, les départements et la chancellerie d'État. Il offre également un soutien juridique et légistique au Grand Conseil, à son bureau, à sa présidence et à ses commissions. Occasionnellement, il est également amené à collaborer avec les autorités judiciaires.

Les activités principales du SJEN sont réparties dans les domaines du contentieux (instruction de recours, de réclamations et de plaintes ; préparation de décisions à la signature des chefs de départements ou du Conseil d'État), du conseil et de la législation.

Évolution de l'environnement et des tâches

Le SJEN occupe 27 personnes, représentant 18,7 EPT. Les activités se répartissent entre le personnel de formation juridique (14,0 EPT) et le secrétariat (4,7 EPT, incluant une collaboratrice spécialisée en charge du RSN). À noter que les absences prolongées de deux collaborateurs à plein temps (9 mois cumulés) ont entraîné une surcharge importante pour le reste du service dans le second semestre.

Le SJEN peut compter sur un personnel compétent, motivé et loyal qui a 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 l'implication quotidienne de ses collaboratrices et collaborateurs, le SJEN serait dans l'incapacité de tenir son rôle essentiel. Travailleurs de l'ombre souvent, soumis à une charge de travail très importante et œuvrant à la construction d'édifices légaux ou à la solution de litiges très divers touchant essentiellement les aspects multiples du droit administratif, les collaborateurs du SJEN méritent une large reconnaissance, d'autant plus grande que la masse de travail se développe à un rythme croissant.

Un des points saillants consiste dans la complexité croissante de nombreux dossiers en matière d'aménagement du territoire et de constructions, nécessitant une coordination entre diverses autorités et parties. Un renfort devra être envisagé sur ce plan, au vu en particulier de l'importance d'une certaine célérité des procédures dans ce domaine.

Le domaine de la protection des données continue de se manifester sous diverses formes, dès qu'apparaît le risque que des données sensibles soient transférées - y compris entre services de l'État. Cet élément doit être pris en considération dans la plupart des textes légaux ou réglementaires pour lesquels l'appui du service est sollicité, et occasionne de fréquents et fructueux contacts avec le Préposé à la protection des données et à la transparence Jura-Neuchâtel (PPDT).

Parmi les objectifs essentiels qui ont occupé le service figurent :

- l'appui à la révision des mécanismes de frein à l'endettement, en collaboration étroite avec le SFIN et la COFI ;
- la gestion de la surcharge dans plusieurs domaines de recours (autorité inférieure de surveillance LP, migrations, aide sociale) ;
- le soutien à l'Office d'organisation dans les divers aspects juridiques découlant des réformes de l'État.

Enfin, dans une perspective à court et moyen terme continue de se poser la question d'un renforcement de l'effectif.

Activités et réalisation

Les prestations du SJEN en matière de contentieux consistent dans l'instruction des recours administratifs et des plaintes en matière de poursuites et faillites (AISLP) - adressés aux départements, au Conseil d'État et à la chancellerie d'État - ainsi que la rédaction de projets de décisions sur recours. Le service prépare également des projets de décisions que le Conseil d'État ou les chefs de département sont appelés à prendre en première instance (LAVI, LResp).

Pour 2018, le nombre d'affaires entrantes (474) a légèrement baissé par rapport au dernier exercice (490 pour 2017 et 524 pour 2016). En revanche, le contexte politique et financier est devenu plus exigeant, ce à quoi s'ajoute une pression croissante spécialement dans les domaines de l'aménagement du territoire, des droits politiques et de la protection des données.

Aspect important et spécifique de l'activité du SJEN, mais plus difficilement mesurable, le conseil juridique prend diverses formes. Cette activité va du simple conseil oral donné entre deux portes à l'avis de droit écrit solidement argumenté. Ce rôle de conseiller juridique centralisé permet, dans beaucoup de domaines, d'assurer une certaine unité des pratiques et d'avoir une vue d'ensemble sur la manière dont sont appréhendés par la collectivité publique les divers problèmes de droit (essentiellement administratif, mais aussi pénal ou civil).

Pour être à même d'offrir une prestation de conseil documentée et se fondant sur des bases solides, le SJEN tient à jour une importante bibliothèque d'ouvrages juridiques. Il s'agit d'un outil de travail utilisé et actualisé en permanence, en parallèle aux moyens électroniques de documentation dont le service fait également usage.

Une activité également importante du service réside dans le soutien apporté aux autorités exécutives et législatives (y compris les commissions du Grand Conseil) dans de nombreux projets dont :

- réforme des institutions - 2e volet : examen des questions portant sur l'incompatibilité des fonctions, le cumul des mandats, la limitation du nombre de mandats, la durée et le début de la législature, la parité hommes-femmes au Grand Conseil ;
- loi sur l'assistance judiciaire ;
- loi sur la vidéosurveillance des installations de l'État ;
- règlement d'application de la loi sur le traitement de données à des fins de gestion administrative et financière ;
- loi sur les routes et voies publiques (LRVP) ;
- révision de la LFinEC (maîtrise budgétaire, lissage des revenus, refonte du système de frein à l'endettement) ;
- loi sur la reconnaissance d'intérêt public des communautés religieuses ;
- modification de la loi sur la Haute école neuchâteloise (en lien avec la HEM) ;
- loi d'introduction de la loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs ;
- congé paternité (modification de la LSt) ;
- statut du procureur (modification de l'OJN et de la LMSA) ;
- modification de la LPCom (promotion des produits du terroir) ;
- réforme de la fiscalité et de la péréquation, « contrat formation » visant à favoriser la formation duale.

Le SJEN s'occupe également de la publication de la jurisprudence en mettant à disposition sur Internet les décisions administratives rendues par le Conseil d'État et les départements de l'administration cantonale en matière de contentieux, par le système FindInfo (application complémentaire au système électronique de gestion des dossiers JURIS, utilisé depuis 2009).

Enfin, le SJEN continue d'assumer la tenue du Recueil systématique de la législation neuchâteloise, tâche exigeante nécessitant des connaissances tant juridiques qu'informatiques, à laquelle est affectée une collaboratrice spécialisée (0.6 EPT).

Le tableau des affaires, triées par domaine du droit administratif, figure à la page suivante (*NB ce tableau ne tient pas compte des décisions incidentes : demandes d'avances de frais, décisions en matière d'assistance judiciaire, ordonnances de suspension et autres décisions procédurales*).

Service juridique (SJEN)

Instance	Domaine (code statistique)	Nb d'affaires pendantes au 01.01.18	Nb d'affaires enregistrées durant la période	Nb d'affaires liquidées durant la période
Général	Marchés publics	3	0	
Conseil d'État	Aménagement du territoire	39	42	18
	Constructions	53	37	33
	Ressources humaines	11	0	
Chancellerie	Droits politiques	2	2	1
DFS	Communes	1	0	
	Contentieux - Recouvrement des créances	2	0	
	Santé publique	21	9	1
	Responsabilité civile	14	9	3
DJSC	Autorité inférieure de surveillance LP	32	55	44
	Armes et munitions	2	3	
	Domaine pénitentiaire	18	22	24
	État civil	4	1	2
	Police	7	5	5
	Police du feu	1	4	
	Protection civile	1	0	
	Contrôle des habitants	6	2	6
	Établissements spécialisés	10	1	
	Ressources humaines	4	3	4
DEF	Enseignement obligatoire	7	9	8
	Enseignement spécialisé	1	5	2
	Formation professionnelle	9	15	12
	Lycées	2	3	3
	Université	8	6	6
	Mineurs et tutelles	1	1	1
DDTE	Automobiles et navigation	36	57	48
	Domaine public	2	2	2
	Conservation de la nature	1	0	
	Économie des eaux	1	1	
	Énergie	3	0	2
	Faune	4	1	
	Forêts		2	
	Protection de l'environnement	1	7	2
	Registre foncier	1	0	
	Signalisation routière	7	6	8
	Agriculture	3	1	2
	Affaire vétérinaires	5	5	5
	Commerce et patentes	2	0	
	Viticulture	2	0	1
DEAS	Action sociale	29	15	11
	Assurance maladie	18	16	22
	Bourses	3	11	10
	Victimes d'infraction	14	14	12
	Emploi		2	1
	Main d'œuvre étrangère		1	1
	Mesures d'insertion professionnelle	4	2	2
	Migrations	92	88	71
	Registre du commerce	14	9	3
	Surveillance des fondations	2	0	
	TOTAUX	500	474	376

Résultat financier

Compte de résultats : charges et revenus par nature

Compte de résultats détaillé (CHF)	Comptes 2017	Budget 2018	Comptes 2018	Écart C2018 - B2018		Écart C2018 - C2017	
				CHF	%	CHF	%
Revenus d'exploitation	117'243	85'500	161'489	+75'989	+88.9%	+44'247	+37.7%
40 Revenus fiscaux	0	0	0	0	--	0	--
41 Patentes et concessions	0	0	0	0	--	0	--
42 Taxes	102'659	80'500	161'238	+80'738	+100.3%	+58'579	+57.1%
43 Revenus divers	559	5'000	251	-4'749	-95.0%	-307	-55.0%
45 Prélèvements sur les fonds et fin. spéciaux	0	0	0	0	--	0	--
46 Revenus de transfert	0	0	0	0	--	0	--
47 Subventions à redistribuer	0	0	0	0	--	0	--
49 Imputations internes	14'025	0	0	0	--	-14'025	-100.0%
Charges d'exploitation	2'851'265	2'940'109	2'949'952	+9'843	+0.3%	+98'687	+3.5%
30 Charges de personnel	2'778'818	2'870'909	2'837'016	-33'893	-1.2%	+58'198	+2.1%
31 Biens, services et autres charges d'exploitation	72'111	69'200	112'930	+43'730	+63.2%	+40'819	+56.6%
33 Amortissements du patrimoine administratif	0	0	0	0	--	0	--
35 Attributions aux fonds et fin. spéciaux	0	0	0	0	--	0	--
36 Charges de transfert	0	0	0	0	--	0	--
37 Subventions à redistribuer	0	0	0	0	--	0	--
39 Imputations internes	336	0	6	+6	--	-330	-98.2%
Résultat d'exploitation	-2'734'022	-2'854'609	-2'788'462	+66'146	+2.3%	-54'440	-2.0%
44 Revenus financiers	0	0	0	0	--	0	--
34 Charges financières	0	0	0	0	--	0	--
Résultat de financement	0	0	0	0	--	0	--
Résultat opérationnel	-2'734'022	-2'854'609	-2'788'462	+66'146	+2.3%	-54'440	-2.0%
48 Revenus extraordinaires	0	0	0	0	--	0	--
38 Charges extraordinaires	0	0	0	0	--	0	--
Résultat extraordinaire	0	0	0	0	--	0	--
Résultat total	-2'734'022	-2'854'609	-2'788'462	+66'146	+2.3%	-54'440	-2.0%
Personnel administratif							
Effectif unitaire au 31.12 (personne)	27.00	27.00	27.00	0.00	0.0%	0.00	0.0%
Emplois équivalents plein-temps au 31.12	18.90	18.70	19.20	+0.50	+2.7%	+0.30	+1.6%

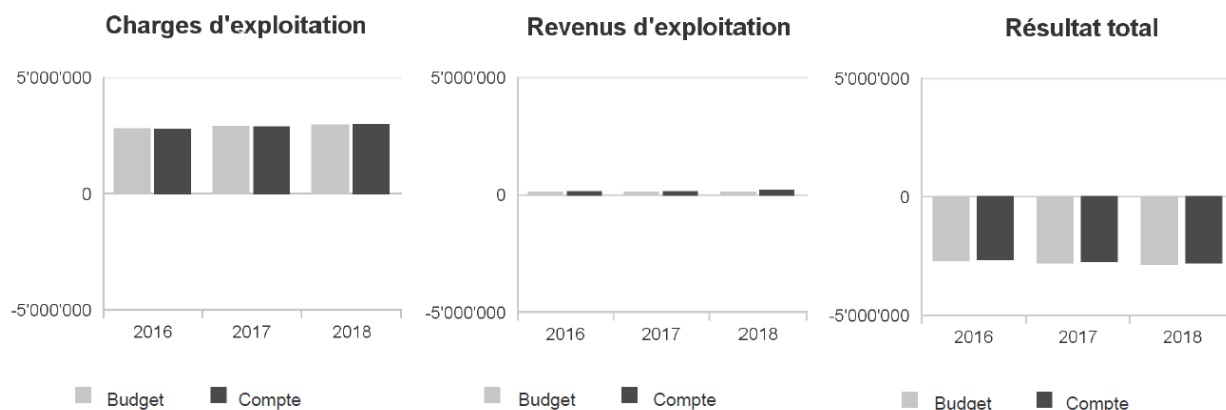
Commentaires

Le groupe 42 - taxes - est constitué pour sa quasi totalité de l'encaissement des avances de frais facturées aux recourants dans les dossiers de contentieux administratif (projets de décisions sur recours soumises à la signature des chefs de département ou au Conseil d'État). Il enregistre une forte hausse (estimée lors de l'élaboration du budget à CHF 123'500), en raison principalement du fait que dorénavant (selon les exigences du MCH2) cette rubrique recense l'entier des rentrées nettes, alors que par le passé en étaient soustraits les remboursements effectués. Désormais ces remboursements effectués (par ex. restitution totale lorsqu'un recours est admis, ou restitution partielle en cas de rejet partiel) figurent dans une rubrique séparée (constitue une rubrique du groupe de charges 31).

De ce fait, le groupe 31 (biens, services et autres charges d'exploitation) a de son côté dû être augmenté d'un montant de CHF 43'000 compte tenu de la nécessité imposée par le MCH2 d'ouvrir un compte "remboursement de taxes".

L'effectif en équivalents plein-temps (EPT) au 31.12.18 est de 19.20 : il s'agissait d'une augmentation seulement temporaire, de 0.5 consécutivement à l'absence prolongée de l'adjoint au chef de service, pour la période du 8.10.18 au 31.12.18 (dès le 1.1.19 l'effectif est revenu à sa valeur précédente de 18.70).

Évolution du compte de résultats



Résultat analytique

Coûts nets des groupes de prestations

Contentieux (CHF)	Budget 2018	Comptes 2018	Écart C2018 - B2018	
			CHF	%
Coûts	5'000	51'307	+46'307	+926.1%
Produits	85'000	160'569	+75'569	+88.9%
Coûts nets	-80'000	-109'263	-29'263	-36.6%

Emoluments relatifs au traitement des recours administratifs (cf commentaires p. précédente).

Conseils (CHF)	Budget 2018	Comptes 2018	Écart C2018 - B2018	
			CHF	%
Coûts	0	0	0	--
Produits	0	0	0	--
Coûts nets	0	0	0	--

Pas de commentaire particulier.

Législation (CHF)	Budget 2018	Comptes 2018	Écart C2018 - B2018	
			CHF	%
Coûts	0	0	0	--
Produits	500	660	+160	+32.0%
Coûts nets	-500	-660	-160	-32.0%

Vente de tirés à part (généralement à la demande de l'Université).

Autres prestations (CHF)	Budget 2018	Comptes 2018	Écart C2018 - B2018	
			CHF	%
Coûts	0	7'364	+7'364	--
Produits	0	0	0	--
Coûts nets	0	7'364	+7'364	--

Pas de commentaire particulier.

Autres charges (+) et revenus (-) nets non incorporables aux prestations

Autres charges nettes non incorp. (CHF)	Budget	Comptes	Écart C2018 - B2018	
	2018	2018	CHF	%
Frais de rappel	0	-260	-260	--
Total charges nettes	0	-260	-260	--

Pas de commentaire particulier.