

---

## 1. SERVICE JURIDIQUE

### 1.1 Introduction

Le service juridique (ci-après : 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.

L'année 2015 a été marquée par un nombre en augmentation des procédures de recours, de même que par l'avancement de plusieurs projets législatifs importants.

### 1.2 Gestion

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.

Le SJEN occupe 26 personnes représentant une dotation de 18,3 postes en équivalents plein temps (EPT). Les activités se répartissent entre le personnel de formation juridique (13,4 EPT) et le secrétariat (4,9 EPT) ; l'effectif selon la dotation est complété par une apprentie. La majorité du personnel est féminine et travaille à temps partiel. Le SJEN offre ainsi à des personnes disposant d'une excellente formation professionnelle et de hautes compétences la possibilité d'exercer une activité lucrative intéressante tout en la conciliant avec leur vie familiale.

L'année 2015 a vu l'implication croissante de l'adjoint au chef de service engagé à fin 2014. Une collaboratrice a quitté le service au 30 juin 2015 pour occuper une haute fonction dans un canton voisin, et a été remplacée par un nouveau juriste entré au 1<sup>er</sup> octobre 2015. En outre, une juriste a été engagée durant six mois afin de remplacer une collaboratrice pendant son congé maternité.

### 1.3 Activités déployées

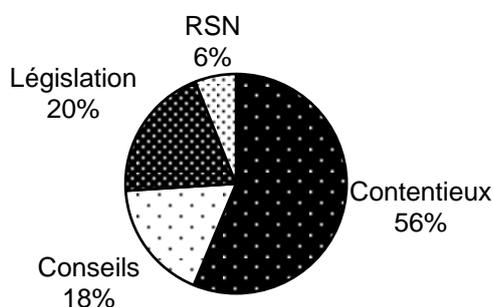
Les activités principales du SJEN sont réparties dans les domaines du **contentieux** (instruction de recours, de réclamations et de plaintes; préparation de décisions à la signature des chefs de départements ou du Conseil d'État), du **conseil** et de la **législation**.

Le service assume également l'organisation et la publication du Recueil systématique de la législation neuchâteloise (RSN) (<http://rsn.ne.ch/>), de même qu'il promeut la diffusion de la législation cantonale et veille à sa cohérence interne.

L'importance proportionnelle de ces différentes activités s'apprécie selon le tableau suivant :

---

## Activités principales du service juridique en 2015



En outre, le SJEN juridique est chargé de l'élaboration de projets de réponse aux consultations fédérales, ainsi que de la représentation de l'État devant les juridictions administratives, civiles ou pénales.

Il 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).

### **Contentieux**

Les prestations du SJEN en matière de contentieux consistent dans l'instruction des recours administratifs et des plaintes en matière de poursuites et faillites (LP) - 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).

Les domaines principaux dans lesquels des décisions sur recours ont été prises ressortent du tableau figurant à la page suivante (il s'agit en principe de recours contre des décisions de première instance prises par un service de l'État ou une entité autonome de droit public, adressés à un département ou au Conseil d'État).

On constate que le nombre d'affaires entrantes (520 pour 2015) ne cesse d'augmenter par rapport aux exercices précédents (497 pour 2014, 428 pour 2013).

*(NB 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)*

Instance	Domaine (code statistique)	Nb d'affaires pendantes au 01.01.15	Nb d'affaires enregistrées durant la période	Nb d'affaires liquidées durant la période	
<b>Conseil d'État</b>	Aménagement du territoire	29	15	12	
	Constructions (LCONSTR)	33	48	48	
	Ressources humaines	11	5	4	
<b>Chancellerie</b>	Droits politiques	1	0		
<b>DFS</b>	Communes	1	0		
	Contentieux - Recouvrement des créances	1	1		
	Santé publique	9	6	2	
	Responsabilité civile	12	9	3	
<b>DJSC</b>	Autorité inférieure de surveillance LP	25	60	56	
	Armes et munitions	3	0	1	
	Domaine pénitentiaire	6	29	27	
	État civil	2	1		
	Militaire		1	1	
	Police	4	9	6	
	Police du feu	3	8	9	
	Protection civile	2	0		
	Contrôle des habitants		3	3	
	Ressources humaines	7	11	5	
	<b>DEF</b>	Établissements spécialisés	1	8	
		Enseignement spécialisé	4	12	6
		Formation professionnelle	4	20	16
Lycées		1	6	6	
Université		2	3	2	
<b>DDTE</b>	Automobiles et navigation	15	54	39	
	Domaine public		1	1	
	Conservation de la nature	1	0		
	Économie des eaux	1	1		
	Énergie		1		
	Faune	3	0		
	Protection de l'environnement		8	5	
	Registre foncier	1	3		
	Signalisation routière	3	1	1	
	Agriculture	1	1	1	
	Affaires vétérinaires	4	4	4	
	Commerce et patentes	2	6	3	
	Consommation	1	1	1	
	Viticulture		1		
	<b>DEAS</b>	Action sociale	12	29	15
Assurance maladie		3	25	14	
Bourses		4	18	20	
Victimes d'infraction		25	17	23	
Emploi			1	1	
Inspection et santé au travail			1		
Main d'œuvre étrangère			2		
Mesures d'insertion professionnelle		2	0	1	
Migrations		24	81	68	
Registre du commerce		12	9	3	
<b>TOTAUX</b>		<b>275</b>	<b>520</b>	<b>407</b>	

---

## **Conseil**

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 en permanence, en parallèle aux moyens électroniques de documentation dont le service fait également usage. Un important travail de toilettage des ouvrages de la bibliothèque a été effectué en début d'année, rendant l'outil d'autant plus performant.

## **Législation**

Le SJEN assume 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 normes, tant sous l'angle de la forme que de la légalité. Ce contrôle nécessite une vue d'ensemble de la législation et une expertise en légistique, éléments faisant partie de l'expérience du SJEN. Pour rappel, toute élaboration ou modification de textes légaux ou réglementaires doit être signalée au SJEN ou, selon le domaine, à l'un des juristes spécialisés travaillant dans un autre service de l'administration cantonale. Les juristes consultés prennent souvent déjà part en amont à l'élaboration des textes. Dans tous les cas, le texte final est soumis aux juristes consultés pour accord avant son adoption par les autorités compétentes. Le contrôle porte en particulier sur les bases légales, la conformité au droit supérieur (cantonal ou fédéral), et le respect des règles rédactionnelles propres à la légistique.

Le SJEN participe ainsi à l'élaboration de l'ensemble des textes légaux ou réglementaires, soit [les lois et décrets adoptés par le Grand Conseil](#) ainsi que [les arrêtés et règlements adoptés par le Conseil d'État](#).

Depuis plusieurs années, le service apporte une contribution au Séminaire de légistique se tenant à Jongny (VD), organisé par l'Université de Genève et l'Office fédéral de la justice. Les travaux de préparation permettent en particulier des échanges constructifs avec nos homologues des services juridiques et législatifs des cantons de Vaud et Genève.

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

Le SJEN assume la gestion et la publication du [recueil systématique de la législation neuchâteloise \(RSN\)](#). Cette activité implique non seulement la mise à jour du RSN six fois par année sur le site Internet de l'État, mais aussi la mise à jour de l'édition papier (appelée à disparaître probablement à moyen terme) 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 \(RLN\)](#).

Une nouvelle application du RSN sur le site Internet public a été élaborée en collaboration avec le service informatique et un prestataire externe, pour permettre une mise en ligne dès le début de l'année 2016. Il se présente sous une forme modernisée, plus claire, et avec davantage de fonctionnalités.

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

Le SJEN assure l'ensemble des activités liées à la publication et à la promulgation des lois et décrets adoptés par le Grand Conseil, en vue de garantir leur entrée en vigueur avec force obligatoire. Ces activités interviennent tant sur support papier (arrêtés de publication et de promulgation adoptés par le Conseil d'État, faisant ensuite l'objet d'une parution dans la Feuille officielle) que sur le site Internet de l'État.

### ***Travaux législatifs importants***

D'importants projets législatifs ont bénéficié de l'expertise du SJEN. On citera parmi les plus importants objets traités durant l'année 2015 :

- 
- la réforme des institutions (suppression des districts et diminution du nombre de députés, en conformité au programme de législature : "un canton, un espace") ;
  - la reconnaissance des communautés religieuses (législation d'application de l'art. 99 Cst.NE, visant à reconnaître d'intérêt public d'autres religions) ;
  - la révision de la loi sur la publication des actes officiels, visant en particulier à numériser la Feuille officielle cantonale ;
  - l'avancement des travaux de la loi sur l'enfance et la jeunesse ;
  - la révision de la loi concernant les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (LAPEA), touchant la rémunération des curateurs ;
  - le nouveau règlement des établissements pénitentiaires.

Outre ces projets en cours, les divers aspects de la réforme de l'État menée par l'office d'organisation nécessitent de nombreuses adaptations législatives et réglementaires.

#### **1.4 Perspectives d'avenir**

Parmi les thèmes qui prennent de l'importance et sollicitent une intervention croissante du juriste, citons la mise en application de la Convention relative à la protection des données et à la transparence (CPDT-JUNE), ainsi que l'extension des prestations étatiques offertes au citoyen par le biais du Guichet Unique (<https://www.guichetunique.ch/public/>).

Le développement du programme de réformes de l'État, avec l'intention d'une focalisation des compétences centrales auprès des services centraux afin d'en décharger les services-métier, ne manquera pas d'engendrer une charge nouvelle. Le SJEN se trouve confronté à une croissance de ses tâches (actuelle et prévisible), qui nécessitera probablement un renforcement de son effectif à terme.

#### **1.5 Conclusion**

L'année 2015 a été riche pour le SJEN, à nouveau dans une grande diversité de problèmes soumis. Citons, pour exemple, la participation aux travaux de la cellule ORCCAN durant l'été, ou la grande implication dans le soutien apporté au domaine des ressources humaines durant la phase d'intérim du poste de juriste dudit service. Ces exemples démontrent de manière réjouissante à la fois la capacité d'interaction entre services, ainsi que la diversité des matières traitées.

La charge de travail a toutefois pour corollaire certains signes d'épuisement visibles chez plusieurs collaborateurs du service à divers moments de l'année. Mener des tâches nombreuses, très diversifiées, et souvent avec un haut degré de responsabilité, ne laisse pas indemne lorsque cette charge est permanente, et va même en s'accroissant. L'époque actuelle veut que "tout soit juridique" ; il appartient aux citoyens, et à leurs élus au parlement cantonal, de s'en donner les moyens.

Que les collaboratrices et collaborateurs du SJEN soient remercié-e-s pour leur vaillance et leur compétence dans cette période passionnante mais souvent éprouvante.