
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 2016 a été marquée par une charge de travail en augmentation, et par plusieurs mutations de personnel. Des projets législatifs d'envergure ont en outre nécessité un fort engagement du service.

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 27 personnes représentant une dotation de 18,7 postes en équivalents plein temps (EPT). Les activités se répartissent entre le personnel de formation juridique (13,8 EPT) et le secrétariat (4,9 EPT, incluant une collaboratrice spécialisée en charge de la tenue du RSN) ; l'effectif selon la dotation est complété par une apprentie, ainsi que par un demi-poste dépendant du budget de la réforme de l'État. 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 conciliant avec leur vie familiale.

L'année 2016 a vu quelques changements quant à son personnel. Une juriste a quitté le service au 31 mars 2016 pour entamer un stage en vue d'obtenir le brevet d'avocate; elle a été remplacée par une nouvelle collaboratrice, auparavant greffière-rédactrice au Tribunal cantonal, au 1^{er} avril 2016. Un juriste à temps partiel a pu être engagé au 1^{er} juillet (poste à 50% accordé dans le budget 2016). Une collaboratrice a quitté le service au 31 août 2016 pour occuper un poste à la Confédération, et a été remplacée par un nouvel engagement au 1^{er} septembre 2016. Enfin, un secrétaire a quitté le service au 30 novembre 2016 et sera remplacé au 1^{er} février 2017.

Par ailleurs, le service juridique s'est vu confier, dès le 1^{er} janvier 2016, le suivi des tâches juridiques en lien avec les marchés publics (transfert d'un poste à temps partiel du service des ponts et chaussées).

Enfin, dans la perspective d'associer l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs du service à l'optimisation de l'organisation et des processus de travail, une "journée au vert" a eu lieu dans les locaux du SSCM (château de Colombier) en février 2016, permettant de fructueux échanges. Le résultat de ces réflexions se traduit par divers aménagements ou améliorations des conditions de travail et de l'efficacité, mis en place progressivement dans les mois suivant cette journée hors cadre.

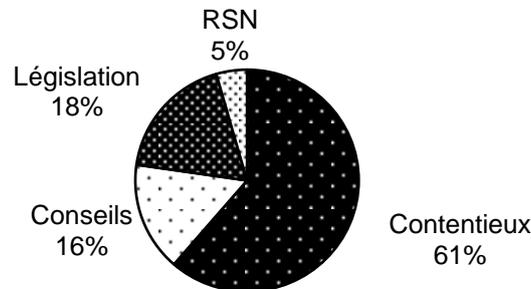
1.3 Activités déployées

Les activités principales du SJEN sont réparties dans les domaines du **contentieux** (instruction de recours 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 2016



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 (524) est stable par rapport au dernier exercice (520 pour 2015, 497 pour 2014).

(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)

Instance	Domaine (code statistique)	Nb d'affaires pendantes au 01.01.16	Nb d'affaires enregistrées durant la période	Nb d'affaires liquidées durant la période
Général	Marchés publics		2	1
Conseil d'État	Aménagement du territoire	34	18	14
	Constructions	37	64	34
	Ressources humaines	10	0	
Chancellerie	Droits politiques	1	12	11
DFS	Communes	1	0	
	Contentieux - recouvrement de créances	1	2	
	Santé publique	13	6	1
	Responsabilité civile	14	11	4
DJSC	Autorité inférieure de surveillance LP	29	61	54
	Armes et munitions	2	1	
	Domaine pénitentiaire	8	30	24
	État civil	3	0	
	Militaire		2	2
	Police	7	0	3
	Police du feu	2	3	3
	Protection civile	2	0	
	Contrôle des habitants		1	1
	Établissements spécialisés	10	2	1
	Ressources Humaines	12	2	11
DEF	Enseignement obligatoire	1	8	3
	Enseignement spécialisé	8	4	7
	Formation professionnelle	7	18	12
	Lycées	1	2	1
	Université	3	9	5
	Mineurs et tutelles		1	
DDTE	Automobiles et navigation	31	42	48
	Domaine public		2	
	Conservation de la nature	1	0	
	Économie des eaux	2	0	1
	Énergie	1	0	
	Faune	3	0	
	Protection de l'environnement	3	15	14
	Registre foncier	4	0	3
	Signalisation routière	3	10	4
	Agriculture	2	1	1
	Affaire vétérinaires	4	4	4
	Commerce et patentes	5	2	5
	Consommation	1	2	1
	Viticulture	1	0	1
DEAS	Action sociale	26	37	32
	Assurance-maladie	13	18	16
	Bourses	1	13	9
	Victimes d'infraction	21	13	22
	Emploi		1	
	Inspection et santé au travail	1	0	
	Main d'œuvre étrangère	1	0	1
	Mesures d'insertion professionnelle	1	3	3
	Migrations	44	90	73
	Registre du commerce	14	11	4
	Surveillance des agences de placement		1	
	TOTAUX	389	524	434

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 et actualisé en permanence, en parallèle aux moyens électroniques de documentation dont le service fait également usage.

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, incluant la [charte rédactionnelle de l'administration cantonale neuchâteloise](#) et le [règlement concernant une formulation des textes officiels qui respecte l'égalité des sexes](#) .

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](#). Il assure de même 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 (suivi des arrêtés de publication et de promulgation adoptés par le Conseil d'État, faisant ensuite l'objet d'une parution dans la Feuille officielle).

Le SJEN assume la gestion et la publication du [recueil systématique de la législation neuchâteloise \(RSN\)](#). Cela implique non seulement la mise à jour du RSN six fois par année sur le site Internet de l'État, mais aussi 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. Elle a été mise en ligne au début de l'année 2016 et se présente sous une forme modernisée, plus claire, et avec davantage de fonctionnalités. Cette nouvelle application a été bien accueillie au sein de l'administration et du public, et représente un outil de travail quotidien pour nombre de collectivités publiques et de professionnels du droit

Enfin, 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.

D'importants projets législatifs ont bénéficié du soutien du SJEN. On citera parmi les plus importants objets traités durant l'année 2016 :

- projet de rapport portant sur la réforme des institutions (suppression des districts et diminution du nombre de députés, en conformité au programme de législature : "un canton, un espace") ;
- finalisation du rapport à l'appui d'un projet de loi sur la reconnaissance des communautés religieuses (LRCR), prise en application de l'article 99 Cst.NE visant à reconnaître d'intérêt public d'autres religions ;

-
- révision de la loi sur la publication des actes officiels (LPAO) ainsi que son règlement, qui a notamment permis de numériser la Feuille officielle cantonale ;
 - avancement des travaux de la loi sur l'enfance et la jeunesse (LEJ) ;
 - révision de la loi concernant les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (LAPEA), touchant la rémunération des curateurs ;
 - travaux préparatoires en vue d'un règlement des établissements pénitentiaires ;
 - soutien juridique à l'élaboration du rapport à l'appui d'un projet de nouvelle loi sur l'Université de Neuchâtel (LUNE) ;
 - projet de loi sur la préservation et l'assurance des bâtiments (LAB) et règlement d'exécution (RLAB) ;
 - projet de loi sur l'assistance juridique ;
 - élaboration de divers arrêtés régulant l'accès aux aires de stationnement pour les gens du voyage.

Outre ces projets légistiques, les divers aspects de la réforme de l'État menée par l'office d'organisation nécessitent de nombreuses adaptations législatives et réglementaires. Enfin, le processus budgétaire entraîne généralement de nombreuses adaptations de textes, soumises également à l'examen du SJEN.

1.4 Perspectives d'avenir

Le thème de la protection des données et de la transparence des activités étatiques continue d'occuper une place importante dans les problématiques soumises au service ; une collaboration suivie s'est par ailleurs instaurée avec le Préposé à la protection des données et à la transparence (PPDT). L'avancement des divers projets liés aux développements informatiques (dont le projet de système d'information et de gestion SIGE) entraîne également de nombreuses adaptations de textes, pour légitimer l'action de l'État dans divers domaines. En particulier, la problématique de l'échange de données dites sensibles entre entités étatiques nécessite un examen approfondi des bases légales formelles indispensables au respect des règles de protection des données.

De même, les prestations délivrées par le biais du Guichet Unique impliquent un soutien juridique croissant (par exemple les modalités de consultation de la Feuille officielle, dorénavant uniquement électronique, par le biais du GU <https://www.guichetunique.ch/public/> ou le développement prévu de prestations supplémentaires via le GU et leur facturation).

Enfin, certaines matières tendent à prendre une importance et une complexité croissantes, telles que l'aménagement du territoire ou les droits politiques. En outre, les développements touchant l'organisation hospitalière cantonale et la localisation des diverses instances judiciaires ne manqueront pas d'exiger dans un avenir proche l'intervention accrue du service juridique.

1.5 Conclusion

Les problématiques soumises en 2016 au SJEN ont à nouveau revêtu une grande diversité, et soumis ses collaborateurs et collaboratrices à des exigences accrues. Une fois encore, la collaboration avec les divers services métiers sollicitant son intervention s'est déroulée de manière réjouissante, parfois sous la pression de délais fort brefs !

Le rythme de travail soutenu, et l'enjeu (humain, financier, social) présent dans nombre de dossiers ont par moments engendré des signes de fatigue auprès du personnel du service. La multiplicité des domaines juridiques embrassés, de même que la responsabilité à endosser dans nombre de dossiers, font de l'activité au SJEN un métier passionnant mais exigeant.

Soucieux de continuer à pouvoir assurer un fonctionnement de qualité, le service sera certainement amené à réfléchir à l'ampleur du cercle des bénéficiaires de ses prestations. Lui appartient-il encore de fournir un appui à des entités autonomisées ou parapubliques, à une époque où toute son énergie suffit à peine à réaliser son "cœur de métier", à savoir le support juridique – et la loyauté qui va de pair – à toute l'administration et ses départements ?