
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 2017 a été marquée par le décès subit d'un juriste qui travaillait au sein du SJEN depuis de très nombreuses années, occasionnant la perte d'une expérience précieuse. Le service a une nouvelle fois dû faire face à une importante charge de travail et plusieurs mutations de personnel. Des projets législatifs d'envergure ont en outre nécessité un fort engagement.

La réorganisation des locaux du Château durant l'été a également nécessité de nombreuses démarches, et une réflexion sur une occupation optimisée de nos espaces – entre autres le délicat déménagement de la bibliothèque juridique située jusque-là dans la "chapelle" jouxtant la galerie du Grand Conseil.

Enfin, le projet de système d'information et de gestion *SIGE* a nécessité de nombreuses formations, préparant aux nombreux changements intervenant au 1.1.2018.

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 18,9 postes en équivalents plein temps (EPT). Les activités se répartissent entre le personnel de formation juridique (14,0 EPT, incluant depuis 2017 et jusqu'au 31.12.2018 un demi-poste qui dépendait du budget de la réforme de l'État) 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 (durant le 1^{er} semestre 2017) par un avocat-stagiaire. 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.

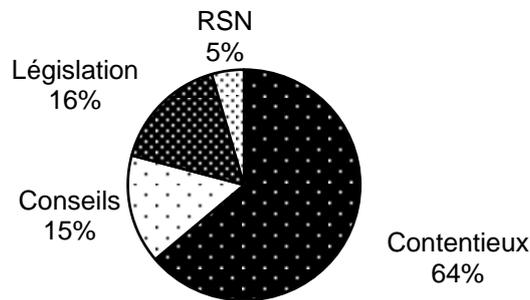
L'année 2017 a vu quelques mutations de personnel, de même que la disparition subite en janvier de son plus ancien collaborateur. Une juriste a quitté le SJEN au 31 juillet 2017, récemment nommée Juge à la Cour de droit public du Tribunal cantonal.

1.3 Activités déployées

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 garantit 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 2017



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).

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.

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 (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).

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 (490) est légèrement en baisse par rapport aux derniers exercices (524 pour 2016 et 520 pour 2015).

(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 01.01.17	Nb d'affaires enregistrées durant la période	Nb d'affaires liquidées durant la période
Général	Marchés public	1	2	
Conseil d'État	Aménagement du territoire	40	24	19
	Constructions	67	57	63
	Ressources humaines	10	1	
Chancellerie	Droits politiques	2		1
DFS	Communes	1		
	Contentieux - Recouvrement des créances	2		
	Santé publique	17	8	2
	Responsabilité civile	19	10	9
DJSC	Autorité inférieure de surveillance LP	36	58	63
	Armes et munitions	3	1	2
	Domaine pénitentiaire	14	29	26
	État civil	3	1	
	Police	4	6	3
	Police du feu	2	1	2
	Protection civile	2		
	Contrôle des habitants		6	
	Établissements spécialisés	11	1	2
	Ressources humaines	1	3	1
DEF	Enseignement obligatoire	6	8	8
	Enseignement spécialisé	6	1	6
	Formation professionnelle	12	10	13
	Lycées	2	4	4
	Université	6	4	2
	Mineurs et tutelles	2		
DDTE	Automobiles et navigation	30	40	34
	Cadastré et géomatique		1	1
	Domaine public	2		
	Conservation de la nature	1		
	Économie des eaux	1	1	1
	Énergie	1	5	3
	Faune	3	1	
	Protection de l'environnement	3	3	5
	Registre foncier	1		
	Signalisation routière	9	4	5
	Agriculture	2	1	
	Affaires vétérinaires	4	2	1
	Commerce et patentes	2	1	1
	Consommation	2		1
	Viticulture	1	1	
DEAS	Action sociale	30	29	26
	Assurance maladie	14	19	15
	Bourses	5	18	21
	Victimes d'infraction	12	15	14
	Emploi	1		
	Inspection et santé au travail		2	2
	Main d'œuvre étrangère	1	1	2
	Mesures d'insertion professionnelle	1	3	
	Migrations	59	98	64
	Registre du commerce	19	10	9
	Surveillance des agences de location	1		1
	TOTAUX	474	490	432

Législation

Le SJEN assume la fonction de service de législation de l'administration cantonale. La complexité croissante des textes commande impérativement une vérification systématique des projets de normes, tant sous l'angle de la forme que de la légalité. 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 des [lois et décrets adoptés par le Grand Conseil](#) ainsi que des [arrêtés et règlements adoptés par le Conseil d'État](#). Il assure de même les 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 (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 \(RLN\)](#). L'application, récemment modernisée, du RSN électronique continue de faire ses preuves en tant qu'outil de travail quotidien des professionnels et des citoyens.

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 en 2017, dont en particulier : rédaction d'un rapport et projet de loi sur le traitement de données à des fins administratives et de gestion, afin de doter le projet *SIGE* de la base légale exigée par la CPDT / accompagnement des travaux de la commission réforme des institutions (1^{er} volet, accepté en votation du 24.9.17 ; début des travaux du 2^e volet) / accompagnement de la commission "communautés religieuses" dans l'élaboration de son propre projet de loi sur la reconnaissance des communautés (article 99 Cst.NE) / participation à l'avant-projet de loi sur l'enfance et la jeunesse (LEJ) / révision de la loi concernant les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (rémunération des curateurs) / rédaction d'un rapport et projet de loi sur la vidéosurveillance des installations de l'État / collaboration aux modifications législatives liées au programme "Réglo" / projet de loi sur l'assistance judiciaire (LAJ) / projet de révision du décret fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative (TFrais) / révision de la loi sur l'énergie (LCEN) / projet de nouvelle loi sur les routes et voies publiques (LRVP) / projet de loi sur le stationnement des communautés nomades (LSCN) / mise en œuvre de la loi sur l'approvisionnement en électricité (LAEL) / modification de la loi sur le fonds cantonal des eaux / travaux préparatoires de la loi permettant la transformation progressive de l'HNE en sociétés anonymes, en application du rapport H+H (projet de loi sur les hôpitaux publics – LHOPU) / travaux de révision de la Convention sur la protection des données et la transparence; renouvellement de la Commission / participation aux travaux de la commission prévoyance (modification de la LCPFPub, visant à passer de la primauté de prestations à la primauté de cotisations).

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

1.4 Perspectives d'avenir

Le thème de la protection des données et de la transparence des activités étatiques continuera d'occuper une place croissante 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). Ainsi dans le cadre du projet *SIGE* la problématique de l'échange de données sensibles entre entités étatiques a nécessité un examen approfondi des bases légales formelles indispensables au respect des règles de protection des données.

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 exigeront certainement l'intervention accrue du SJEN.

1.5 Conclusion

Les problématiques soumises en 2017 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 constructive, parfois sous la pression de délais courts dictés par les nécessités politiques.

C'est dans les périodes où les problématiques s'intensifient et se complexifient que la compétence juridique est le plus sollicitée. La contribution du SJEN à la cohérence de l'édifice législatif et à l'adéquation de la production jurisprudentielle n'en est que plus passionnante.