



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi sur le service cantonal des automobiles
et de la navigation (LSCAN)**

(Du 13 février 2008)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

L'inflation législative rend problématique l'assimilation et l'adaptation des processus à ces modifications incessantes. Ce constat, ajouté à l'augmentation du volume des affaires, nécessite de la part du service cantonal des automobiles et de la navigation (ci-après: SCAN) de s'adapter rapidement et de renforcer sa structure de façon à répondre aux besoins de ses clients, en respectant les principes définis par l'organisation de la réforme de l'Etat et la feuille de route du Conseil d'Etat.

Le SCAN, soucieux de posséder une organisation adaptée aux besoins de ses clients et orientée vers leur satisfaction, se doit de pouvoir agir avec flexibilité et mobilité face aux évolutions de la société.

Au cours de ces dernières années, le SCAN, service pilote "Gespa", a poursuivi l'optimisation des processus de travail et l'évaluation de ses prestations dans le cadre des compétences du Conseil d'Etat. Le SCAN est devenu un service orienté "clients" et vise une amélioration continue de ses processus, mais doit, pour réaliser ses objectifs et atteindre les buts fixés, consentir à d'importants investissements, les limites d'adaptation et de renforcement des structures ayant été atteintes.

Les nouvelles dépenses engendrées par le mandat de prestations qui sera confié à l'Entité seront entièrement compensées par les économies réalisées sur les dépenses actuellement consacrées au SCAN.

Pour les motifs qui sont exposés ci-après, il est proposé d'instituer le SCAN en un établissement de droit public doté de la personnalité juridique. Cette structure juridique permet d'attribuer au SCAN une large autonomie de gestion, tout en maintenant son régime de service public rattaché à l'Etat.

Des priorités devront en conséquence être fixées s'agissant des investissements à venir. Il est hautement prévisible que le SCAN ne dispose pas, à court et moyen termes, de possibilités d'investissements, pourtant indispensables à l'amélioration de ses infrastructures, ainsi qu'à l'augmentation de ses capacités et de son efficience.

1. INTRODUCTION

Le présent projet concrétise l'objectif qui consistait à proposer au Grand Conseil la transformation du SCAN en un établissement autonome de droit public, tout en maintenant le statut de droit public du personnel et l'affiliation de celui-ci à la Caisse de pensions de l'Etat¹.

Les travaux préparatoires de ce projet ont été conduits par une organisation de projet composée de représentants de la direction et du personnel du SCAN, et à laquelle a été associé le directeur de l'Etablissement cantonal d'assurance et de prévention, établissement autonome de droit public. Entre autres opérations d'analyse, l'organisation de projet et la commission du personnel du SCAN se sont rendues à plusieurs reprises à l'Office de la circulation et de la navigation du canton de Fribourg qui a été transformé en un établissement autonome avec effet au 1^{er} janvier 1997. Elles ont pu s'entretenir tant avec les membres de la direction qu'avec des représentants du personnel dudit Office sur les expériences faites depuis lors. Elle a en outre consulté divers services transversaux de l'Etat sur des questions spécifiques ayant notamment trait aux ressources humaines, aux finances, à l'informatique et à la technique législative, conformément à l'arrêté du 8 mars 2006 sur l'organisation de la réforme de l'Etat. Ces travaux préparatoires ont été conclus par l'élaboration d'un avant-projet de loi qui a fait l'objet d'une large procédure de consultation, à laquelle les organisations professionnelles (SMF, commission du personnel du SCAN) et les milieux intéressés (TCS, ASTAG, UPSA, ACS, moniteurs, etc.) ont été appelés à participer et a recueilli un écho favorable.

Dans sa partie générale, le présent rapport a pour fin de présenter la situation dans laquelle le SCAN évolue actuellement (cf. *infra* 2.1), en rappelant ses missions, ses ressources, ses outils de gestion, son organisation, ainsi que quelques chiffres-clé. Seront ensuite exposés l'environnement du SCAN (cf. *infra* 2.2), les défis que celui-ci doit relever (cf. *infra* 2.3) et les besoins de changement qui en découlent (cf. *infra* 2.4), avant d'aborder la solution (cf. *infra* 2.5), ainsi que les réformes qui sont aujourd'hui proposées (cf. *infra* 2.6).

La partie spéciale du rapport contient un commentaire des articles du projet de loi (cf. *infra* 3.1) et traite des incidences que celui-ci a sur les finances de l'Etat et sur le personnel (cf. *infra* 3.2), ainsi que sur les communes (cf. *infra* 3.3). Elle traite enfin de la majorité que doit recueillir le vote lors des débats au Grand Conseil (cf. *infra* 3.4).

2. PARTIE GENERALE

2.1. La situation actuelle

2.1.1. Les missions du SCAN

2.1.1.1. Généralités

Le législateur cantonal a confié plusieurs missions au SCAN. Il s'agit de tâches de natures technique et administrative, de la perception de taxes et de redevances, de tâches de police en matière de navigation, ainsi que de tâches ayant trait à la sécurité routière.

¹ Cf. Feuille de route publiée dans le cadre du programme législatif 2006-2009, situation d'avril 2007, p. 15, <http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=bleu&CatId=1811>

A l'exception de la perception de la taxe des véhicules automobiles, des remorques et des bateaux – qui sont des contributions cantonales prélevées en vertu de la souveraineté des cantons² - le contenu des tâches du SCAN est défini de façon détaillée par la législation fédérale³ et des normes européennes.

2.1.1.2. Missions administratives

Le SCAN est tout d'abord le récipiendaire d'une mission de sécurité publique qui porte sur l'admission des conducteurs à la circulation et à la navigation.

Il y a lieu pour le SCAN de vérifier les connaissances et l'aptitude des conducteurs en les soumettant aux examens théoriques et pratiques prévus par la législation fédérale. Cette mission implique non seulement de délivrer les permis de conduire et de naviguer des différentes catégories, mais également de les retirer en cas d'infraction à la législation sur la circulation routière ou à la législation sur la navigation intérieure ou en cas d'inaptitude à la conduite. A noter que les mesures administratives du retrait du permis de conduire et de l'avertissement – dernière mesure qui peut être prononcée lors d'infractions de moindre gravité – se distinguent des peines pénales (peines pécuniaires ou peines privatives de liberté) prononcées par les autorités judiciaires qui s'y cumulent généralement.

Le SCAN octroie en outre les permis de circulation et les facilités de stationnement pour les personnes handicapées. Il autorise les manifestations sportives terrestres et nautiques. Il délivre les autorisations spéciales et les dérogations relatives au transport. Il est l'autorité de surveillance des écoles de conduite. Il délivre les plaques d'immatriculation professionnelle aux garagistes. Il traite enfin des cas d'absence de couverture d'assurance de responsabilité civile.

En contrepartie de ces prestations, le SCAN perçoit des émoluments dont les montants sont fixés par le Conseil d'Etat⁴.

2.1.1.3. Missions techniques

Le SCAN se voit ensuite confier une autre mission de sécurité publique qui a trait à l'admission des véhicules à la circulation routière et des bateaux à la navigation.

Il s'agit pour le SCAN de vérifier, par un contrôle technique, le bon fonctionnement des équipements des véhicules – du cyclomoteur aux machines de travail – et des bateaux,

² Cf. loi 1992 sur la taxe des véhicules automobiles, des remorques et des bateaux, du 6 octobre (RSN 761.20).

³ Cf. notamment loi fédérale du 18 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR ; RS 741.01), ordonnance fédérale du 13 novembre 1962 sur la circulation routière (OCR ; RS 741.11), ordonnance fédérale du 20 novembre 1959 sur l'assurance des véhicules (OAV ; RS 741.31), ordonnance fédérale du 27 octobre 1976 réglant l'admission des personnes et des véhicules à la circulation routière (OAC ; RS 741.51), ordonnance fédérale du 19 juin 1995 concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers (OETV ; RS 741.41) et ses ordonnances d'exécution, loi fédérale du 19 décembre 1997 concernant une redevance sur le trafic des poids lourds (LRPL ; RS 641.81) et ses ordonnances d'exécution, ordonnance du 26 octobre 1994 relative à une redevance pour l'utilisation des routes nationales (OURN ; RS 741.72), loi fédérale du 3 octobre 1975 sur la navigation intérieure (LNI ; RS 747.201), ordonnance fédérale du 23 janvier 1985 sur l'expertise des types de bateaux (RS 747.201.5).

⁴ Cf. arrêté concernant les émoluments perçus par le service cantonal des automobiles et de la navigation, du 2 avril 2003 (RSN 761.43).

de façon à maintenir un parc qui satisfait aux prescriptions de sécurité du moment, telles que définies par les législations fédérales et européennes. Cette activité se traduit par des décisions d'immatriculation ou de maintien de l'immatriculation des véhicules et des bateaux ou, en cas de constat négatif, par des décisions d'interdiction de circuler.

En contrepartie des prestations ainsi fournies, le SCAN perçoit des émoluments dont les montants sont fixés par le Conseil d'Etat⁵.

2.1.1.4. Perception de taxes et redevances

Le SCAN est en outre chargé de percevoir la taxe cantonale à laquelle sont assujettis les véhicules et les bateaux. Les montants ainsi perçus intègrent la caisse de l'Etat.

De plus, le SCAN perçoit pour le compte de la Confédération diverses redevances, comme la redevance forfaitaire sur le trafic des poids lourds. En contrepartie des services rendus, le SCAN reçoit de la part de la Confédération une indemnité.

2.1.1.5. Police en matière de navigation

Dans le canton de Neuchâtel, il appartient au SCAN de veiller à faire respecter l'application de toutes les prescriptions en matière de navigation et d'exercer les tâches de police prévues par la législation sur la navigation intérieure.

Cette mission ne génère pour le SCAN aucun produit.

2.1.1.6. Sécurité routière

Enfin, le SCAN est requis de contribuer aux efforts de sécurité routière. A ce titre, le SCAN, entre autres exemples, relaye les campagnes d'information du Bureau suisse de prévention des accidents, ainsi que celles du Conseil suisse de la sécurité routière, et participe à la Commission cantonale d'éducation routière.

Cette mission ne procure aucun produit au SCAN.

2.1.2. Les ressources du SCAN

Au 31 mai 2007, le SCAN pouvait compter sur la collaboration de 72 employés ou de 65 équivalents temps complets. Ces ressources humaines se répartissent comme suit:

– Section technique:	23 collaborateurs, dont 20 experts
– Section administrative:	28 collaborateurs
– Section des mesures administratives:	9 collaborateurs
– Section de la navigation:	4 collaborateurs
– Direction et services centraux:	8 collaborateurs

S'agissant de l'infrastructure, les bâtiments d'exploitation du SCAN sont implantés en cinq sites, soit Neuchâtel-Ville (contrôles techniques, immatriculations, permis de conduire, mesures administratives, direction, comptabilité et administration), Neuchâtel-Draizes (examens théoriques et pratiques), Boudry (examens pratiques deux roues), La

⁵ Cf. arrêté précité.

Chaux-de-Fonds (contrôles techniques, immatriculations, permis de conduire, examens pratiques, y compris deux roues) et Neuchâtel-Nid-du-Crô (contrôles techniques bateaux, examens pratiques bateaux, police du lac, balisage).

Le SCAN dispose de 6 pistes d'expertises, 3 sises à Neuchâtel-Ville et 3 sises à La Chaux-de-Fonds, dont l'une est destinée aux véhicules lourds.

A noter encore que l'Etat loue à un tiers les sites de Neuchâtel-Ville et de Neuchâtel-Draizes.

2.1.3. Son organisation

Dans sa structure actuelle, le SCAN fait partie de l'administration cantonale de l'Etat de Neuchâtel. Il est institué en une unité administrative subordonnée au Département de la gestion du territoire.

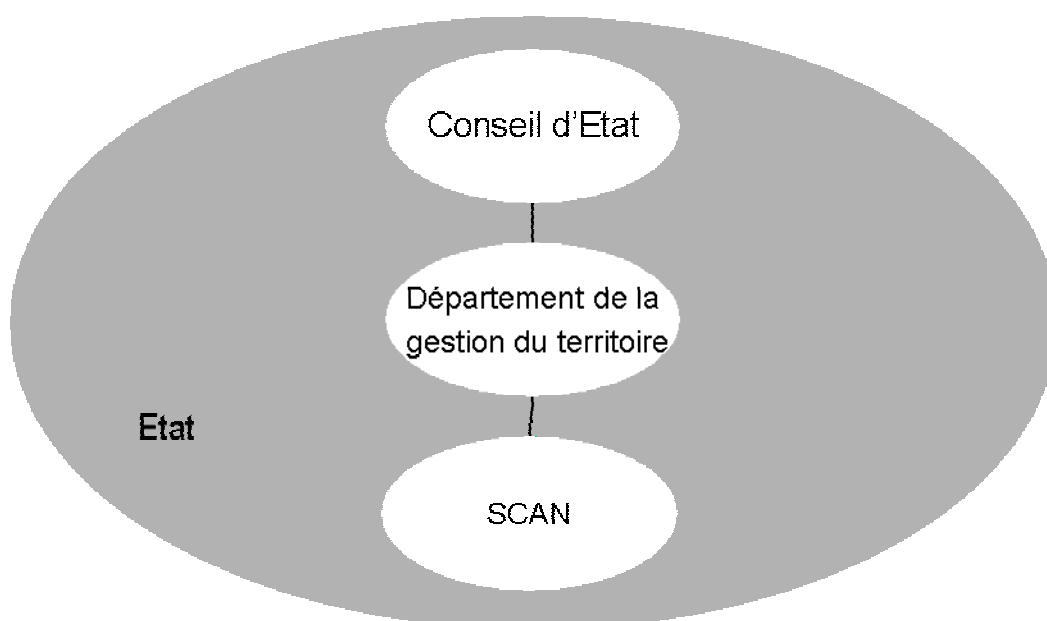


Fig. 1 Organisation actuelle du SCAN

Il ne dispose donc ni d'une personnalité juridique propre, ni d'organe propre et ni d'un patrimoine propre.

2.1.4. Des outils de gestion modernes et une orientation "clients"

Nonobstant son statut d'unité administrative dépourvue de personnalité juridique, le SCAN a introduit et développé depuis quelques années déjà des outils de gestion modernes et a orienté son activité en direction de ses usagers.

Le SCAN dispose ainsi d'un système de gestion par prestations, composé notamment d'une comptabilité analytique et de tableaux de bord avec indicateurs, qui lui permet de mesurer le coût de chacune de ses prestations. Il a en outre obtenu, pour l'ensemble de ses prestations, la certification ISO 9001:2000 relative à son système de management. Cette certification est basée sur la satisfaction du client et l'amélioration permanente des processus.

Enfin, le SCAN propose à ses clients un guichet électronique qui permet à l'utilisateur d'obtenir, depuis son domicile et par correspondance, la plupart des prestations offertes par le SCAN. Celui-ci participe de plus au projet « Guichet sécurisé unique » qui donne aux usagers la possibilité de prendre rendez-vous pour les expertises et les examens par la voie électronique.

2.1.5. Le SCAN en chiffres

Avec le concours de ses 72 collaborateurs, le SCAN a notamment réalisé en 2006:

—	3.988	examens théoriques
—	866	examens pratiques sur des motocycles
—	3.999	examens pratiques sur des autres véhicules
—	37.288	permis de circulation
—	12.230	permis de conduire
—	33.049	contrôles techniques
—	4.299	mesures administratives

alors que le canton comptait 121.190 véhicules de tous genres en circulation.

Il a enregistré, toujours en 2006, des émoluments en matière de circulation routière s'élevant à 9.196.022 francs et des émoluments en matière de navigation s'élevant à 169.518 francs, soit un produit total de 9.365.540 francs. Il a perçu, dans la même année, des taxes et redevances en matière de circulation routière d'un montant de 39.458.061 francs et des taxes et redevances en matière de navigation d'un montant de 1.454.074 francs, pour un montant total de 40.912.135 francs.

2.2. L'environnement du SCAN

Les conditions-cadres dans lesquelles le SCAN évolue sont présentées ci-après. Celles-ci lui sont souvent défavorables.

2.2.1. Des activités régies par le droit fédéral et européen

Ainsi que déjà mentionné, les prestations du SCAN, hormis la perception des taxes cantonales, sont régies de façon détaillée par le droit fédéral et des normes européennes. Ce droit supérieur, d'essence avant tout technique, évolue de surcroît constamment et rapidement.

Il en résulte que la mission de SCAN est d'exécuter des tâches dont le contenu, l'ampleur et la fréquence sont dictés par la législation fédérale et européenne. Dans ces circonstances, on s'aperçoit que le pouvoir d'intervention du canton sur les missions du SCAN est pour le moins limité. Les autorités politiques n'ont dès lors pas de possibilité de mener une véritable politique cantonale s'agissant des missions qui sont assignées au SCAN, en ne pouvant agir que sur le montant des émoluments et l'organisation de la réalisation des prestations.

2.2.2. Des prestations homogènes et mesurables

Dans leur ensemble, les prestations qui sont fournies par le SCAN sont homogènes et aisément mesurables. Une intervention marquée des autorités politiques dans la gestion

opérationnelle du SCAN ne s'impose donc pas. Cela n'exclut toutefois pas le besoin d'une entité étatique pour ce qui a trait aux tâches de puissance publique (cf. *infra* 2.5).

2.2.3. Des activités potentiellement rentables

De par leurs caractéristiques intrinsèques, les tâches des services automobiles sont de nature à laisser à ceux-ci une marge bénéficiaire, pour autant naturellement que leur marché et leurs structures soient favorables. En soi, les activités les plus rémunératrices des services automobiles que sont l'émission de permis et la réalisation de contrôles techniques ont le potentiel de contrebalancer les activités qui sont moins rentables, telles que le prononcé de mesures administratives, ou qui ne le sont pas du tout, comme les actions d'information et de sensibilisation dans le domaine de la sécurité routière.

2.2.4. Une relation quotidienne avec la population

Le SCAN fait partie des services de l'Etat qui ont le plus de relations avec le public neuchâtelois. Il constitue sans nul doute une vitrine pour l'administration cantonale neuchâteloise. Or, s'il est performant et s'il donne pleinement satisfaction à ses usagers, c'est l'image de l'Etat en général qui s'en trouve grandie.

2.2.5. Un marché partiellement libéralisé

Aujourd'hui déjà, le SCAN doit faire face à la concurrence.

En effet, depuis le 1^{er} janvier 1995, les détenteurs de véhicules peuvent, sans formalité particulière, faire effectuer leurs contrôles techniques dans le canton de leur choix. Il en découle une situation de concurrence entre les services automobiles, perspective que certains cantons n'ont pas tardé à saisir.

De plus, dans le canton de Neuchâtel, le Touring Club Suisse est autorisé à exécuter un nombre limité de contrôles techniques de véhicules de tourisme (3000 par année). Enfin, l'expertise des véhicules neufs est déléguée à des garages privés. Ces pratiques seront poursuivies et garanties par leur inscription dans le mandat de prestations qui sera confié à l'entité.

2.2.6. Des installations en partie inadaptées

A l'heure actuelle, force est d'admettre que le SCAN ne dispose pas d'une infrastructure optimale.

Tout d'abord, ses activités sont éclatées sur cinq sites et, qui plus est, ses tâches administratives sont opérées depuis Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds. Cet état des choses entrave la recherche de solutions plus efficaces.

Malgré les efforts réalisés en termes de productivité, le SCAN peine à respecter les délais réglementaires dans lesquels les contrôles techniques doivent être réalisés, ce avant tout en raison de pistes d'expertises inefficaces, voire guère utilisables. En outre, les pistes situées au centre-ville de Neuchâtel ne peuvent pas être totalement adaptées aux normes européennes ainsi qu'aux exigences nouvelles en matière de technologie et, eu égard à leur médiocre accessibilité, ne répondent pas à la demande des usagers.

Enfin, le SCAN est équipé d'un système informatique ancien, dont la durée de vie résiduelle est d'une année au plus. Ce système informatique, qui est indispensable au

bon fonctionnement de la gestion des expertises, des examens et de l'émission des permis, ne donne plus satisfaction. En outre, il ne correspond plus aux exigences en la matière posées par le Contrôle cantonal des finances.

2.2.7. Des finances cantonales limitées

Il est constant que les finances cantonales sont actuellement pour le moins tendues. Malgré les mesures prises par le Gouvernement et le Parlement et les réformes projetées, la situation financière de l'Etat ne pourra malheureusement pas s'améliorer sensiblement ces prochaines années. Des priorités devront en conséquence être fixées s'agissant des investissements à venir. Et, dès lors que les tâches du SCAN ne figureront assurément pas parmi les tâches pour lesquelles l'Etat consentira à investir les modestes moyens à disposition, il est hautement prévisible que le SCAN ne dispose pas, à court et moyen termes, de possibilités d'investissements, pourtant indispensables à l'amélioration de ses infrastructures, ainsi qu'à l'augmentation de ses capacités et de son efficience.

En outre, les ressources allouées aux services transversaux (informatique, bâtiments, etc.) ne permettent pas à ceux-ci de satisfaire les demandes du SCAN, par exemple en matière de guichet électronique.

2.2.8 Des tarifs parmi les plus élevés de Suisse

En comparaison intercantonale, le canton de Neuchâtel pratique des tarifs pour les diverses prestations de son service automobile qui se placent en général parmi les plus onéreux.

Prestations	NE		CH		
	Rang	Prix	Minimum	Moyenne	Maximum
Forfait permis de conduire cat. B, soit : délivrance du permis d'élève, un examen théorique, un examen pratique et délivrance du permis définitif au format carte de crédit	21	CHF 305.00	CHF 200.00	CHF 280.00	CHF 340.00
Echange du permis de conduire "bleu" contre un permis au format carte de crédit	22	CHF 65.00	CHF 40.00	CHF 60.00	CHF 75.00
Permis de circulation	25	CHF 70.00	CHF 40.00	CHF 50.00	CHF 95.00
Contrôle périodique d'une voiture de tourisme	22	CHF 70.00	CHF 40.00	CHF 60.00	CHF 80.00

Fig. 2 Tarifs à Neuchâtel et en Suisse

Cette politique de prix fragilise la capacité concurrentielle du SCAN.

2.2.9. D'autres cantons se sont donné une nouvelle structure

Plusieurs cantons ont déjà donné à leur service des automobiles une nouvelle structure.

Ainsi, l'Office fribourgeois de la circulation et de la navigation dispose depuis 1997 d'un statut d'établissement autonome. L'expérience réalisée depuis près de 10 ans s'est révélée très positive autant pour le canton, ses finances, ses employés et ses usagers. Un sondage annuel de satisfaction indique d'ailleurs que plus de 90% des usagers sont satisfaits ou même très satisfaits des prestations dudit Office.

Plus loin de nous, les demi-cantons d'Obwald et de Nidwald ont également rendu autonome leur service des automobiles. D'autres cantons – Valais, Genève, Argovie, Uri, Thurgovie et St-Gall – mettent la touche finale à leur projet d'autonomisation. Il est à relever que les cantons de Genève et d'Argovie avaient fait le choix de déléguer une partie des contrôles techniques aux garagistes; cette solution n'a toutefois pas donné satisfaction, notamment en raison du fait qu'elle a mis à jour des problèmes d'impartialité et d'hétérogénéité de la qualité des contrôles.

Dans le canton de Vaud, le Grand Conseil avait récemment entériné la mue de son Service des automobiles et de la navigation. Le peuple a toutefois rejeté cette réforme, après que le référendum eut été demandé. La crise qu'a connue le service vaudois à sa tête a certainement joué un rôle négatif dans la sanction populaire. Le rejet du peuple s'explique en outre par le fait que le projet s'écarterait probablement trop de la situation actuelle, en contenant des réformes d'envergure, comme l'absence d'un lien avec l'Etat par le biais d'un mandat de prestations, l'introduction d'un statut de droit privé pour le personnel et l'exclusion d'un organe consultatif du personnel. Il est cependant à noter qu'une majorité s'est prononcée en faveur du projet dans le district de la Broye, région dans laquelle le service fribourgeois des automobiles exploite une succursale sur sol fribourgeois et dont le modèle a assurément séduit les usagers de la Broye vaudoise.

2.3. Les défis à venir du SCAN

Les principaux défis que le SCAN doit relever sont au nombre de quatre.

Tout d'abord, l'admission des personnes et des véhicules à la circulation est une tâche qui a beaucoup évolué ces dernières années et qui évoluera encore fortement au cours des prochaines années. Sur les plans législatif et technique, l'adaptation progressive aux normes européennes ainsi que l'introduction de nouvelles méthodes de formation et de contrôle entraînent des modifications de plus en plus fréquentes des dispositions applicables. Parallèlement, les besoins et les attentes des garagistes, moniteurs, conducteurs et autres usagers du SCAN évoluent et se différencient à un rythme accéléré. Il en résulte pour le SCAN une exigence d'adaptation continue de ses prestations.

Soumis à la concurrence de ses pairs, à tout le moins en ce qui concerne les contrôles techniques, le SCAN doit ensuite pouvoir soutenir la comparaison avec les services automobiles des autres cantons, que ce soit en termes de prix ou de qualité du service rendu aux usagers.

Dans le même ordre d'idées, le SCAN doit d'emblée se préparer à affronter la libéralisation annoncée des contrôles techniques. Avec cette libéralisation, d'abord prévue pour 2009 puis retardée de quelques années, le risque est réel que, faute d'un savoir-faire continuellement mis à jour et d'équipements modernes et performants, certaines entreprises de certification internationales (Société Générale de Surveillance, TÜV, etc.) s'emparent des marchés les plus intéressants (avant tout les contrôles techniques des voitures de tourisme), tout en laissant au service étatique la fourniture des prestations généralement déficitaires. Pour éviter cette issue, coûteuse pour le contribuable, il est essentiel que le SCAN soit attractif tant sur le prix que sur la qualité de ses prestations. En matière tarifaire, l'objectif serait à tout le moins de rejoindre la moyenne suisse.

Il est de plus souhaitable que, en dépit de cet environnement concurrentiel et des tâches qui resteront toujours déficitaires, le SCAN soit en mesure de maintenir à long terme un résultat d'ensemble sinon positif, du moins équilibré. A cet effet, il conviendrait que le

SCAN soit en mesure de conserver une masse critique de l'ordre de 80% des contrôles techniques.

2.4. Les besoins du SCAN

2.4.1. Une autonomie opérationnelle

Les défis que doit relever le SCAN, en particulier l'exigence d'adaptation à temps à un environnement évoluant rapidement et l'obligation de demeurer compétitif, nécessitent de plus en plus souvent la prise de dispositions à court, voire à très court terme. Or, le système budgétaire étatique en vigueur, qui demande une fixation détaillée, parfois plus d'une année à l'avance, de chaque dépense qu'un service pourrait être amené à effectuer, ne correspond plus guère à un tel rythme de gestion. Il paraît dès lors souhaitable de le remplacer, pour le SCAN, par un système de direction et de contrôle d'un type nouveau, qui est axé non plus sur les ressources, mais sur des objectifs et des résultats. Il s'agit de doter le SCAN d'une autonomie dans la gestion financière et la gestion des ressources humaines.

2.4.2. Une capacité d'investissement

Toujours de façon à relever les défis qui sont les siens et ainsi assurer son avenir, il est impératif que le SCAN puisse réaliser sans tarder trois projets nécessitant des investissements conséquents, à savoir:

- création d'une halle technique plus productive et mieux située dans le bas du canton pour les véhicules légers, qui servirait également de centre cantonal des examens de conducteurs, pour un montant de l'ordre de 5.000.000 francs;
- extension du site de La Chaux-de-Fonds dans le but d'y recentrer l'administration, pour un montant de l'ordre de 2.500.000 francs, avec maintien des contrôles des véhicules légers et lourds;
- renouvellement du système informatique, pour un montant de l'ordre du 1.500.000 francs.

2.5. L'autonomisation comme solution

Opposée aux autres solutions envisageables que sont le *statu quo* et la privatisation (cession de tout ou partie de l'activité du SCAN à un organisme privé ou transformation du SCAN en une société commerciale), l'autonomisation est celle qui répond le mieux aux besoins du SCAN, tout en conservant un régime de service public qui est jugé nécessaire compte tenu de la nature des prestations à fournir.

Par rapport au *statu quo*, l'autonomisation et la privatisation offrent l'avantage majeur au SCAN de la flexibilité dans la gestion opérationnelle et la capacité d'investissement propre dont il a besoin pour s'adapter aux changements de son secteur et aux attentes de ses usagers et, partant, pour conserver des parts de marché suffisantes à sa pérennisation et à la conservation d'un nombre non négligeable de places de travail. A ce défaut, le risque est grand que le SCAN s'affaiblisse et devienne durablement déficitaire.

La privatisation, quant à elle, présente des effets indésirables dans le contexte particulier des activités du SCAN.

Dans le cas d'une privatisation, l'Etat perdrait pratiquement toute possibilité d'influence et de surveillance sur le domaine d'activités du SCAN. Au contraire, l'autonomisation

permet à l'Etat de conserver un lien suffisant avec ces tâches d'essence publique, notamment s'agissant de leurs aspects stratégiques. Il est ainsi notamment possible de conférer à l'Etat la compétence de définir, dans un mandat de prestations, les objectifs stratégiques à atteindre par l'entité autonome, de fixer les émoluments perçus par celle-ci en contrepartie des prestations offertes et d'exercer la (haute) surveillance sur celle-ci, par exemple par la nomination des membres du conseil d'administration et de l'organe de révision et par l'examen des comptes et du rapport de gestion.

La privatisation des tâches exercées actuellement par le SCAN ne serait en outre pas sans incidence pour le personnel. Soumis au droit privé du travail, les collaborateurs concernés ne jouiraient en effet plus de la même protection que confère un statut de droit public. En revanche, dans le cas de figure de l'autonomisation, l'Etat peut, dans la loi instituant l'établissement autonome, instituer des garanties minimales en faveur du personnel, telles que l'institution d'un statut de droit public et de principes en matière de traitement et de prestations sociales, tout en laissant à l'établissement l'autonomie qui lui est nécessaire dans la gestion de ses ressources humaines.

En cas de privatisation, l'Etat perdrait en outre la maîtrise du prix des prestations déléguées. Cela pourrait entraîner la réalisation de bénéfices excessifs au détriment des usagers.

La délégation à des entités privées des tâches officielles qui sont exercées aujourd'hui par le SCAN, comme les contrôles techniques, crée en outre des difficultés en termes d'indépendance et de qualification des délégataires. Aux fins de prévenir tout conflit d'intérêts du contrôleur privé entre l'intérêt de celui-ci à la relation commerciale qu'il entretient avec son client et détenteur de véhicule et l'intérêt public à ce que les contrôles soient effectués dans le respect des prescriptions légales (le contrôleur privé ne doit pas être juge et partie), il conviendrait que l'Etat mette en place des règles d'indépendance strictes et qu'il se donne les moyens de la surveillance de ces règles. L'Etat devrait en outre s'assurer, par un moyen ou un autre, que le contrôleur dispose des connaissances et de l'infrastructure requises.

Enfin, il est des tâches de puissance publique, telles que le prononcé de mesures administratives, les décisions portant sur l'absence de couverture RC et la délivrance d'autorisations spéciales, qui incomberont toujours à l'Etat et qui ne pourront pas être privatisées. En cas de privatisation de l'activité du SCAN, ces tâches de puissance publique devront donc continuer à être assurées par un service de l'Etat. Or, ces dernières tâches sont en général celles qui sont les moins rentables, voire même déficitaires. L'Etat serait ainsi dépossédé des tâches intéressantes d'un point de vue financier, mais continuerait à devoir assumer celles qui le sont moins. A l'inverse, un établissement public autonome peut remplir l'ensemble des tâches qui sont dévolues actuellement au SCAN, y compris les actes de puissance publique. De la sorte, il est possible de parvenir à un résultat financier équilibré pour un groupe de prestations qui portent sur le même domaine et qui ont un lien entre elles, les prestations les plus rentables compensant celles qui le sont moins.

Au vu de ce qui précède, force est d'admettre que l'autonomisation – qui apparaît comme une solution médiane entre la situation actuelle, qui ne donne plus satisfaction, et la délégation de tâches à une entreprise privée – est la solution qui s'impose. Elle confère en effet au SCAN l'autonomie qui lui est nécessaire pour optimiser l'accomplissement de ses tâches, dans l'intérêt de ses usagers d'abord, mais aussi dans celui des collaborateurs et de l'Etat. En particulier, cette solution permet de faire bénéficier les usagers des gains de rentabilité réalisés, de par l'abaissement des émoluments perçus.

2.6. Les réformes proposées

2.6.1. *Un établissement autonome de droit public*

Pour les motifs qui sont exposés ci-avant, il est proposé d'instituer le SCAN en un établissement de droit public doté de la personnalité juridique. Cette structure juridique permet d'attribuer au SCAN une large autonomie de gestion, tout en maintenant son régime de service public rattaché à l'Etat.

L'autonomie de gestion dont il est question porte principalement sur la gestion financière et la gestion du personnel. Le SCAN a son propre budget, son compte de résultat et son bilan. Il maîtrise ses ressources financières et ses infrastructures et peut, en particulier, librement les adapter à l'évolution du volume de ses tâches. Il engage lui-même ses collaborateurs, dont il est l'employeur, et bénéficie d'une certaine flexibilité dans la gestion des rapports de travail et la rémunération des collaborateurs. Il peut mettre en œuvre tous les instruments de gestion qui sont utiles à la réalisation des objectifs qui lui sont fixés.

Cette autonomie de gestion ne modifie cependant pas la nature du SCAN et de ses activités. Le SCAN demeure un service public et ses relations aussi bien avec ses usagers qu'avec ses collaborateurs restent soumises aux dispositions qui régissent l'activité des autorités administratives, en particulier les règles de procédure administrative. En outre, la fixation des prix de ses prestations, qui demeure de la compétence du Conseil d'Etat, continue à obéir aux principes constitutionnels de la couverture des frais et de l'équivalence, ce qui signifie notamment que le produit total des émoluments ne doit pas dépasser le montant total des charges correspondantes. Enfin, la responsabilité civile du SCAN reste déterminée par la loi applicable aux collectivités publiques et à leurs agents.

2.6.2. *Une organisation adaptée*

Comme toute personne morale, le SCAN, dans son nouvel habit d'établissement, doit être doté d'organes, par lesquels s'exprime sa volonté.

Compte tenu de ses missions et de sa taille, il paraît adapté de lui attribuer trois organes: le Conseil d'administration, le directeur et l'organe de révision.

Le Conseil d'administration est l'organe supérieur du SCAN. Il lui est notamment dévolu les compétences de définir, dans le cadre du mandat de prestations, les orientations stratégiques du SCAN, nommer le directeur et approuver l'engagement des cadres supérieurs, fixer les attributions du directeur, adopter le budget et arrêter les comptes et exercer la surveillance sur le directeur. Cet organe collégial permet de réunir des personnalités choisies en fonction de leurs compétences personnelles et de leur expérience.

Au directeur, il incombe, de façon toute générale, la conduite opérationnelle du SCAN. Il pourvoit à la bonne marche du SCAN et à son développement et engage les collaborateurs.

A l'organe de révision, il appartient de vérifier que les comptes sont conformes à la loi et, partant, d'apporter la confiance nécessaire aux états financiers du SCAN.

Ces trois organes au sens strict sont complétés par la commission du personnel, dont la mission est de représenter le personnel auprès de la direction et de collaborer à l'information et à la consultation du personnel.

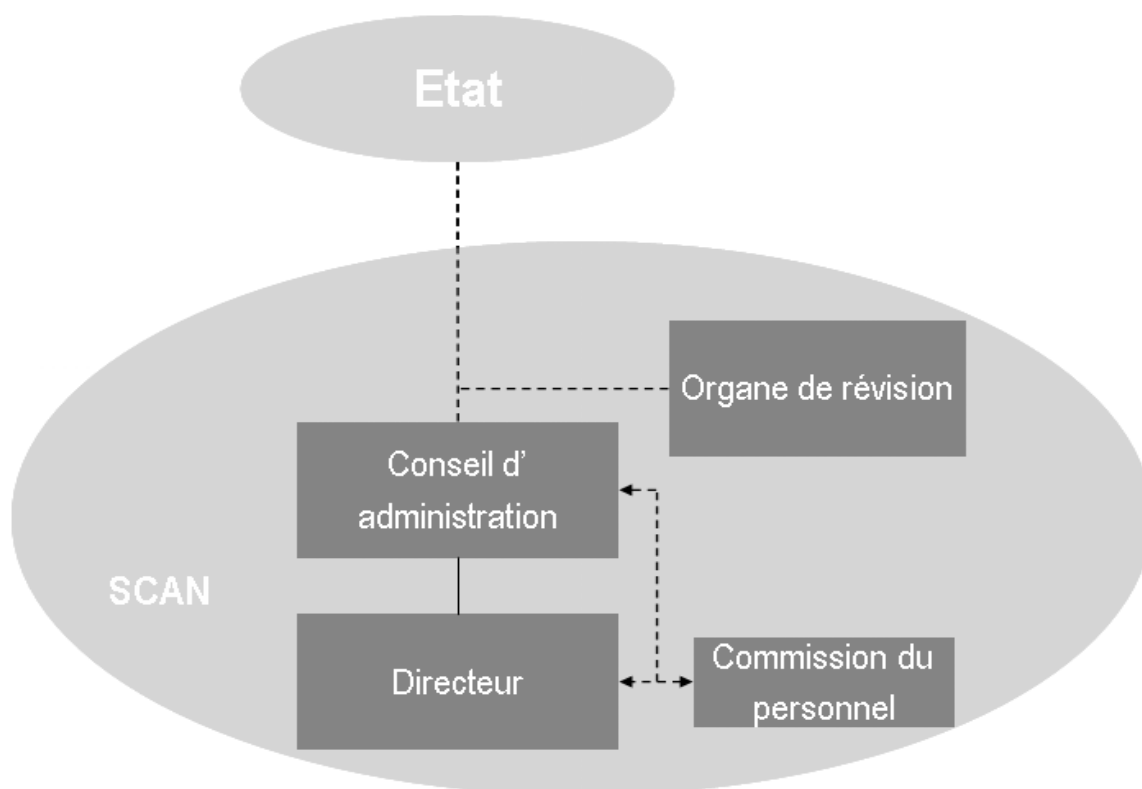


Fig. 3 Organisation future du SCAN

2.6.3. D'étroites relations avec l'Etat

Dans l'esprit du projet, les relations entre le SCAN et l'Etat demeurent étroites, tant sur le plan institutionnel que sur le plan financier.

Le SCAN est tout d'abord soumis à la surveillance du Conseil d'Etat, auquel incombe notamment la nomination des membres du Conseil d'administration et celle de l'organe de révision, ainsi que l'examen des comptes et du rapport de gestion du SCAN. A noter que ces derniers documents seront également transmis au Grand Conseil.

Le SCAN reçoit ensuite du Conseil d'Etat un mandat de prestations, qui détermine pour une période de quatre ans les objectifs de gestion à atteindre en termes de services et de résultats. La définition de ce mandat, qui doit être coordonnée avec la fixation du tarif des émoluments, comporte également la détermination du montant de la contribution annuelle que le SCAN aura à verser à l'Etat. Cette contribution constitue une participation aux frais généraux de fonctionnement de l'Etat, ainsi que la contrepartie, d'une part, de la garantie des engagements du SCAN par l'Etat et, d'autre part, de l'exonération de l'impôt. L'exécution du mandat de prestations fait l'objet de rapports périodiques au Conseil d'Etat, ainsi que d'un contrôle assuré par un organe extérieur au SCAN.

Le SCAN continue enfin de percevoir, pour le compte de l'Etat, la taxe sur les véhicules et les bateaux. Le projet prévoit que cette prestation sera rémunérée au prix coûtant, à savoir que celui-ci devra permettre de couvrir les coûts complets de la prestation rendue. D'une manière générale, les services fournis par le SCAN à l'Etat, notamment à la police et aux autorités judiciaires, de même que les services fournis au SCAN, à sa demande, par des services transversaux de l'Etat (service des ressources humaines, service du traitement de l'information, service financier, etc.) seront facturés réciproquement au prix coûtant.

2.6.4. Un statut du personnel proche de celui de l'Etat

Le projet ambitionne à la fois de faire du SCAN un employeur de choix et de donner à celui-ci une autonomie suffisante dans la gestion de ses ressources humaines.

Dans cette optique, le projet propose de maintenir pour le personnel du SCAN un statut de droit public calqué sur celui qui s'applique au personnel de l'Etat. De même, les employés du SCAN continuent à être affiliés à la Caisse de pensions de l'Etat. En cela, le projet adopte une réglementation analogue à celle qui a cours pour l'Etablissement cantonal d'assurance et de prévention ainsi que pour la Caisse cantonale neuchâteloise de compensation.

En ce qui concerne la rémunération, le SCAN est en principe lié au cadre tracé par l'échelle de traitements du personnel de l'Etat et par la classification des fonctions qui s'y rapporte. Il peut toutefois déroger, dans les limites prévues par la loi, au système de rémunération de l'Etat, dans le but d'être plus proche du marché dans la fixation des salaires et de mieux prendre en compte les prestations individuelles des collaborateurs. Ce système a tenu compte des revendications et a été validé par la commission du personnel du SCAN.

3. PARTIE SPECIALE

3.1. Commentaire des articles

Chapitre premier – Dispositions générales

Article premier – Nom et statut

Cette disposition confère au SCAN la qualité de personne morale. Celui-ci peut dès lors être titulaire de droits et d'obligations, acquérir et s'obliger, actionner et être actionné en justice. Sa volonté s'exprime par ses organes.

La forme juridique retenue est celle de l'établissement de droit public (cantonal), à savoir un ensemble de biens affectés à une tâche publique, en l'occurrence celle ressortant de l'article 6.

Dès lors que le nom « service cantonal des automobiles et de la navigation » tout comme son acronyme « SCAN » sont bien connus du public et sont associés à une certaine image, le projet reprend ce même nom pour le nouvel établissement.

Article 2 – Haute surveillance

En vertu de cette disposition, il appartient au Conseil d'Etat d'exercer la haute surveillance sur le SCAN, étant précisé que la surveillance directe de la gestion du SCAN est assurée par le Conseil d'administration.

Cette haute surveillance est avant tout exercée par l'examen des comptes et du rapport de gestion, ainsi que du rapport du Conseil d'administration sur l'exécution du mandat de prestations (article 32, alinéa 1). Périodiquement, le Conseil d'Etat disposera également des constatations faites par l'entité indépendante chargée de contrôler l'exécution du mandat de prestations (article 32, alinéa 2). Le Conseil d'Etat pourra en outre compter sur des informations de premières mains, dès lors que l'un de ses membres siégera au Conseil d'administration du SCAN (article 8, alinéa 2).

Le contrôle parlementaire n'est pas en reste. Le Grand Conseil disposera en effet des mêmes documents qui sont remis au Conseil d'Etat (article 32).

Eu égard à l'autonomie qui est accordée à l'établissement (article 30), le rattachement au département désigné par le Conseil d'Etat ne peut être qu'administratif. Ce rattachement se distingue du lien de subordination qui unit les unités de l'administration centrale avec le département dont elles relèvent.

Article 3 – Siège

Le siège du SCAN est localisé au lieu où se trouve actuellement sa direction, à savoir Neuchâtel.

Le projet délègue toutefois au Conseil d'Etat la compétence de déplacer ce siège, de façon à devoir éviter de réviser la loi si le siège du SCAN devait être déplacé ensuite d'une réorganisation de ses activités.

Article 4 – Patrimoine

Le patrimoine dont sera titulaire le SCAN est le corollaire du statut d'établissement de droit public que confère l'article premier. Ce patrimoine sera distinct de celui de l'Etat.

Au début de son existence en qualité d'établissement autonome, le SCAN devra acquérir de l'Etat les biens qui sont aujourd'hui affectés à l'accomplissement de ses tâches (cf. article 37). Il n'est à cet égard pas prévu que l'Etat apporte tout ou partie de ces biens au service, en dotant ce dernier de la sorte d'un capital initial. Au contraire, le service devra financer l'acquisition de ces biens par des fonds étrangers.

Article 5 – Responsabilité

Dès lors que le SCAN est chargé de missions d'essence publique et qu'il est institué en un établissement de droit public, il convient de soumettre les éventuels préjudices causés par les membres du Conseil d'administration et les collaborateurs du service à la loi sur la responsabilité des collectivités publiques et de leurs agents⁶.

Article 6 – Missions

Cette disposition définit le domaine d'activités du SCAN.

L'alinéa 1 indique, d'une façon générale, les missions principales du SCAN. Ses missions résultent de la législation fédérale et cantonale existante. Les différentes compétences, d'un point de vue administratif et procédural, qui ressortissent au SCAN dans l'accomplissement de ses missions sont données par la législation spéciale, à savoir notamment la loi d'introduction des prescriptions fédérales sur la circulation routière, du 1^{er} octobre 1968 (RSN 761.100) et ses arrêtés d'exécution, la loi d'introduction de la législation fédérale en matière de navigation intérieure, du 14 octobre 1986 (RSN 766.10) et son arrêté d'exécution, ainsi que la loi sur la taxe des véhicules automobiles, des remorques et des bateaux, du 6 octobre 1992 (RSN 761.20).

L'alinéa 2 habilite le SCAN à développer des activités connexes, telles que la fourniture de renseignements techniques, l'expertise de véhicules accidentés et l'expertise de véhicules sur une base volontaire. Le SCAN devra, dans les cas où il pourra se trouver

⁶ Loi sur la responsabilité des collectivités publiques et de leurs agents (loi sur la responsabilité), du 26 juin 1989 (RSN 150.10).

en concurrence avec des entreprises privées, exiger une rémunération conforme aux prix du marché.

Chapitre 2 - Organisation

Article 7 – Organes

L'article 7 détermine quels sont les organes de l'établissement. Ceux-ci sont au nombre de trois: le Conseil d'administration, le directeur et l'organe de révision.

S'agissant du niveau opérationnel, une direction unique a été préférée à un organe collégial. Compte tenu de la taille relativement modeste du SCAN et du caractère homogène de ses prestations, il paraît disproportionné d'instituer une direction de plusieurs membres devant se réunir pour délibérer sur les décisions à prendre. Le directeur pourra naturellement déléguer à des collaborateurs compétents la préparation de différents dossiers. Il lui sera en outre loisible de déléguer certaines compétences décisionnelles.

Il est à noter que la Commission du personnel qui est ancrée à l'article 28 ne constitue pas un organe du SCAN au sens juridique du terme.

Article 8 – Conseil d'administration

a) Composition

Comme corollaire de son pouvoir de haute surveillance sur le SCAN, il appartiendra au Conseil d'Etat de nommer les membres du Conseil d'administration autres que le chef du Département de la gestion du territoire qui en fait partie d'office. Les dispositions d'exécution détermineront la durée du mandat, qui devrait en principe coïncider avec la période de législature, ainsi qu'un éventuel nombre maximal de mandats.

Le Conseil d'administration sera formé, en majorité, de personnes extérieures à l'administration. Ses membres seront choisis, principalement, en fonction de leurs compétences en matière de gestion d'entreprise et de leurs connaissances dans les domaines d'activité du SCAN.

Un membre du personnel fera partie du Conseil d'administration afin d'assurer sa représentation et la défense de ses intérêts.

Au surplus, le Conseil d'administration se constituera lui-même, en désignant en son sein le président et le vice-président.

Outre de siéger au Conseil d'administration avec voix consultative et ainsi d'assurer la transmission de l'information entre le niveau stratégique et le niveau opérationnel, le directeur aura également à préparer, en collaboration avec le président, les affaires qui relèvent du Conseil d'administration et à exécuter les décisions prises par celui-ci.

Article 9 – b) Attributions

En sa qualité d'organe supérieur du SCAN, le Conseil d'administration endosse la responsabilité de la conduite stratégique de l'établissement. Ce faisant, il devra tenir compte des objectifs fixés dans le mandat de prestations (article 31). Il assume en outre la surveillance immédiate sur le directeur.

La consultation du personnel qui est prévue à l'alinéa 2, lettre c, se fera par l'intermédiaire de la commission du personnel.

Par « cadres supérieurs » au sens de la lettre f, il faut entendre les cadres qui sont immédiatement subordonnés au directeur.

Le droit de signature dont il est question à cette même lettre f concerne les engagements commerciaux et financiers du SCAN. La compétence de signer les décisions administratives qui sont rendues par le SCAN demeure, quant à elle, régie par le droit administratif.

La comptabilité doit être tenue comme un instrument d'information et de conduite du Conseil d'administration. En vertu de la lettre h, il appartient au Conseil d'administration de donner à la comptabilité une organisation qui lui permette d'avoir une vue fidèle et étendue sur la situation financière du SCAN. Il lui incombe ainsi notamment de déterminer la structure des comptes, la fréquence des bouclements intermédiaires et la nature des chiffres qui doivent lui être fournis. Sur la présentation des états financiers du SCAN, cf. le commentaire de l'article 30, il incombe en outre au Conseil d'administration de définir un système de contrôle interne qui permette de prévenir des événements néfastes sur les états financiers.

Parmi les objets sur lesquels le Conseil d'administration aura à donner son préavis au Conseil d'Etat, il convient de relever, en particulier, la définition du mandat de prestations (article 31) et la fixation du tarif des émoluments (article 34, alinéa 2).

Article 10 – c) Réunions

Cette disposition énonce les règles formelles minimales à respecter lors de la convocation du Conseil d'administration (alinéas 2 et 3).

S'agissant de la fréquence des réunions, il appartiendra au président de la déterminer en fonction des décisions ou des mesures à prendre par le Conseil d'administration. Celui-ci devra toutefois se réunir au moins deux fois par an, l'une pour adopter le budget, l'autre pour arrêter les comptes et le rapport de gestion. Il est cependant prévisible que de plus nombreuses séances soient nécessaires, à tout le moins lors des premières années d'existence de l'établissement.

Article 11 – d) Décisions

Cet article instaure un quorum qui doit être atteint pour que le Conseil soit habilité à décider. Il définit aussi comment les décisions se prennent.

De façon à faciliter la prise de décisions, le Conseil d'administration pourra se prononcer par voie de circulation, pour autant toutefois que tous les membres du Conseil y consentent. Dans ce cas, les décisions se prennent selon les mêmes règles applicables aux décisions prises en séance.

Article 12 – e) Procès-verbal

En cas de décision prise par voie de circulation, le procès-verbal ne devra naturellement pas refléter les délibérations, les objets n'étant pas discutés. En revanche, tous les membres participant à la décision devront indiquer sur le document mis en circulation quelle est leur position par rapport à la décision à prendre et devront signer ce document.

Article 13 – f) Droit aux renseignements et à la consultation

Cette disposition s'inspire du droit qu'ont les administrateurs de sociétés anonymes (article 715a CO) d'obtenir des renseignements et de consulter des documents.

Article 14 – g) Indemnisation

Aux fins d'éviter tout conflit d'intérêts, l'indemnité qui est due aux administrateurs pour leur activité sera fixée par le Conseil d'Etat.

Cette indemnisation devra être adéquate. Elle devra en particulier tenir compte du temps consacré au mandat et de la responsabilité endossée par les administrateurs. Elle devra également être en phase avec les moyens financiers de l'Etablissement et la politique de rémunération de ce dernier.

Article 15 – Directeur

a) Statut

Même s'il participe en principe aux séances du Conseil d'administration avec voix consultative (article 16, alinéa 5), le directeur n'en fait pas partie, à l'instar de ce que préconisent actuellement les principes de gouvernance d'entreprise.

Le directeur n'a de comptes à rendre qu'au Conseil d'administration, auquel il est directement subordonné.

Article 16 – b) Attributions

Les attributions du directeur ne sont définies que de manière générale, la répartition plus précise des tâches et des compétences entre le Conseil d'administration et le directeur devant pouvoir être réglée de manière flexible et adaptée aux circonstances.

De façon toute générale, le directeur est en charge de la conduite opérationnelle de l'établissement.

A noter que lorsque ses intérêts personnels seront en jeu, de près ou de loin, la règle de l'alinéa 5 devra être strictement observée: dans ce cas, le directeur devra quitter la salle du Conseil d'administration, de façon à ne pas influencer, directement ou indirectement, sur le bon déroulement des délibérations de celui-ci.

Article 17 – Organe de révision

a) Désignation

Le projet distingue entre la révision comptable (article 17), qui pourra être attribuée au Contrôle cantonal des finances, moyennant le respect des exigences de l'article 18, et le contrôle du mandat de prestations (article 32, alinéa 2), qui pourrait être confié, dans un premier temps, à une société spécialisée.

Comme les comptes sont arrêtés par le Conseil d'administration (article 9, alinéa 2, lettre i), il paraît opportun que l'organe de révision soit désigné par une autre autorité. Dans l'idée de conserver un lien fort entre l'Etat et le SCAN et dès lors que l'Etat garantit les engagements du SCAN (article 33, alinéa 1), il paraît juste que la compétence de désigner l'organe de révision revienne au Conseil d'Etat.

Les qualifications dont devra faire preuve l'organe de révision (alinéa 2) font référence aux conditions en matière de formation et de pratique professionnelles que doit remplir un expert-comptable pour être agréé en tant que tel et pouvoir effectuer des contrôles

ordinaires⁷. Ces conditions sont données par l'article 4, alinéa 2 de la loi sur la surveillance de la révision^{8,9}.

Article 18 – b) Indépendance

Cette disposition, tout comme les articles 19 et 20, est inspirée du nouveau droit de la révision comptable des sociétés de droit privé (articles 727 ss CO¹⁰) qui entrera en vigueur selon toute vraisemblance le 1^{er} janvier 2008.

Ce nouveau droit introduit deux types de révision: le contrôle ordinaire et le contrôle restreint. L'un et l'autre se distinguent notamment par le contenu de la révision, l'intensité des vérifications, les exigences en termes d'indépendance et de qualifications que doit offrir le réviseur et les rapports à établir. En ignorant les différentes options qui permettent dans certains cas aux entreprises d'aménager ce système dualiste, le contrôle ordinaire s'applique aux grandes entreprises, tandis que le contrôle restreint s'applique aux petites et moyennes entreprises. Par grandes entreprises on entend les entreprises qui atteignent au cours de deux exercices deux des valeurs suivantes: 10 millions de total de bilan, 20 millions de chiffre d'affaires et 50 emplois à plein temps en moyenne annuelle¹¹.

Comme le SCAN dépassera assurément le seuil du total de bilan et celui des emplois, les dispositions du projet sur l'indépendance de l'organe de révision, sur ses attributions et sur le rapport de révision à établir se calquent sur les règles du CO régissant le contrôle ordinaire.

Ainsi, selon l'article 18, l'organe de révision doit satisfaire à des exigences d'indépendance élevées. A ce titre, il ne serait pas autorisé à l'organe de révision de collaborer à la tenue de la comptabilité du SCAN.

Article 19 – c) Attributions

Les attributions de l'organe de révision du SCAN sont celles ressortant au contrôle ordinaire. Il s'agit de vérifier si les comptes annuels (compte de résultat, bilan et annexe) sont conformes aux dispositions applicables en la matière, d'une part, et s'il existe un système de contrôle interne, d'autre part.

Article 20 – d) Rapport de révision

En vertu de cette disposition, l'organe de révision aura deux rapports différents à établir.

Il devra tout d'abord dresser un rapport détaillé portant sur ses constatations. Ce rapport est destiné au Conseil d'administration.

⁷ Sur cette notion, cf. le commentaire de l'article 18.

⁸ Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur la surveillance et l'agrément des réviseurs (LSR ; RO 2006 6867). Cette loi entrera en vigueur selon toute vraisemblance le 1^{er} janvier 2008.

⁹ Aux termes de l'art. 4 al. 2 LSR, une personne physique satisfait aux exigences en matière de formation et de pratique professionnelles, notamment si elle est titulaire du diplôme fédéral d'expert-comptable, ou est titulaire du diplôme fédéral d'expert fiduciaire, d'expert fiscal ou d'expert en finance et controlling et justifie d'une pratique professionnelle de cinq ans au moins, ou encore est titulaire d'un diplôme en gestion d'entreprise, en sciences économiques ou juridiques délivré par une université ou une haute école spécialisée suisse, d'un brevet fédéral de spécialiste en finance et comptabilité ou d'un brevet fédéral d'agent fiduciaire et justifie d'une pratique professionnelle de douze ans au moins.

¹⁰ RO 2006 6809

¹¹ Cf. art. 727 nCO.

Le second rapport, qui sera joint aux comptes remis au Conseil d'Etat, puis au Grand Conseil, se limite à l'avis de l'organe de révision quant à la conformité des comptes aux dispositions applicables, avis assorti cas échéant de réserves.

Chapitre 3 – Personnel

Article 21 – Statut

Les rapports de service des collaborateurs du SCAN demeurent régis par le droit public. Selon la systématique du projet, lesdits rapports de service seront régis par la loi du 28 juin 1995 sur le statut de la fonction publique (LSt; RSN 152.510), à moins que la loi sur le SCAN n'y déroge. A cet égard, les articles 21 ss du projet doivent être tenus pour des dispositions spéciales par rapport à la loi générale que constitue la loi sur le statut de la fonction publique. En outre, en application de l'article 6 LSt, il conviendra de fixer, dans un texte d'exécution, la mesure dans laquelle la loi sur le statut de la fonction publique s'appliquera en détail au SCAN, eu égard aux caractéristiques et besoins spécifiques de ce dernier. Cet acte sera édicté par le Conseil d'administration, puis soumis à la ratification du Conseil d'Etat, lequel veillera à ce que les différents intérêts en jeu soient préservés.

S'agissant des dispositions spéciales des articles 21 ss, il est à noter que celles-ci ne traitent pas de la naissance et de la fin des rapports de travail. Cela signifie que cette question continuera à être réglée pour les collaborateurs du SCAN par la loi sur le statut de la fonction publique. Ainsi, lesdits collaborateurs continueront à être nommés en principe pour une durée indéterminée (article 11, alinéa 1 LSt) et leurs rapports de service ne pourront prendre fin que pour les motifs de l'article 37 LSt, à savoir, outre la retraite et la démission, la suppression de poste et le renvoi pour justes motifs ou pour raisons graves. L'autorité de nomination sera le Conseil d'administration, en ce qui concerne le directeur, le directeur avec l'approbation du Conseil d'administration, en ce qui concerne les cadres supérieurs, ou le directeur, en ce qui concerne les autres collaborateurs du SCAN.

Aux termes de l'alinéa 2 et par analogie à l'article 7 LSt, le SCAN pourra engager du personnel par contrat de droit privé, mais en aucun cas pour le remplacement de personnel faisant partie de l'effectif. De tels engagements ne pourront toutefois intervenir que pour faire face à des pointes de travail non récurrentes.

Article 22 – Durée et horaire de travail

De façon à pouvoir bénéficier de suffisamment d'autonomie dans l'organisation du travail, le SCAN fixera lui-même l'horaire de travail, dans les limites de la loi fédérale sur le travail. Celui-ci sera fixé à l'avance en fonction des besoins des usagers et des contraintes de l'exploitation, après consultation du personnel par le biais de la Commission du personnel.

S'agissant de la durée du travail, celle-ci sera la même que celle applicable aux collaborateurs de l'Etat.

Article 23 – Rémunération

a) Traitements

Le projet maintient un lien entre la rémunération des collaborateurs du SCAN et celle du personnel de l'Etat, tout en permettant au SCAN de développer son propre système salarial.

Le système salarial du SCAN reste lié à celui de l'Etat par une double référence:

- a) la référence à la classification des fonctions du personnel de l'Etat (alinéa 1), dont l'application au personnel du SCAN exigera une collaboration entre ce dernier et les organes de l'Etat chargés de gérer cette classification;
- b) la référence à l'échelle des traitements de l'Etat (alinéa 2), les traitements et leurs règles d'évolution fixés par le SCAN devant s'inscrire, dans le cadre des minima et des maxima prévus pour chaque fonction par l'échelle des traitements applicable au personnel de l'Etat.

Dans le cadre ainsi défini, le SCAN pourra adopter un système salarial autonome, devant lui permettre de valoriser davantage les prestations de ses collaborateurs et de mieux tenir compte de la situation du marché du travail.

- a) La rémunération du personnel du SCAN prendra en compte les prestations individuelles des collaborateurs. Cette prise en compte pourra s'opérer, notamment, par une modulation de l'augmentation annuelle de salaire en fonction de ces prestations, ainsi que par l'octroi d'une prime à des collaborateurs ou un groupe de collaborateurs particulièrement efficaces. Elle suppose l'adoption d'un nouveau système d'appréciation des prestations des collaborateurs, à l'élaboration duquel le personnel sera associé.
- b) La fixation des traitements initiaux se fera, davantage et de manière plus flexible que ne le permet actuellement le système de l'Etat, en fonction du niveau des salaires sur le marché du travail. Le SCAN pourra ainsi, lorsque la situation du marché le justifie pour une fonction déterminée, fixer le montant du traitement initial soit au-dessous de celui prévu par l'échelle des traitements de l'Etat, soit au-dessus de celui-ci.

Article 24 – b) Allocations

Cette disposition vise les allocations des articles 56 ss de la loi sur le statut de la fonction publique.

Article 25 – Participation aux résultats

Le projet prévoit la possibilité d'introduire, après une période de rodage de la gestion autonome, un intéressement des collaborateurs aux résultats obtenus par le SCAN. Cet intéressement ne portera pas à proprement parler sur un éventuel bénéfice en tant que tel, étant donné que les excédents de produits enregistrés par le SCAN seront en principe reportés sur les usagers (cf. article 34, alinéa 1 et article 35, alinéa 1). Il aura pour objet, le cas échéant, l'amélioration des résultats qui aura pu être obtenue par rapport à une période de référence. Cette amélioration ne sera toutefois prise en compte que dans la mesure où elle aura résulté de facteurs imputables à l'entreprise, en particulier d'une augmentation de sa productivité.

L'introduction du principe d'une participation des collaborateurs aux résultats est subordonnée par la loi à une décision du Conseil d'Etat.

Article 26 – Prévoyance professionnelle

Cette disposition constitue un renvoi général à la loi concernant la Caisse de pensions de l'Etat de Neuchâtel, du 19 mars 1990 (LCP; RSN 152.551).

Article 27 – Recours

Les décisions prises par le Conseil d'administration à l'égard d'un collaborateur peuvent faire l'objet d'un recours direct au Tribunal administratif. Ce recours n'est donc pas précédé, contrairement à ce qui a cours pour les collaborateurs de l'Etat (cf. article 82,

alinéas 1 et 3 LSt), d'un recours au Département compétent ou au Conseil d'Etat. En effet, un réexamen des décisions du SCAN par le Département compétent ou le Conseil d'Etat, qui porterait non seulement sur la légalité, mais aussi sur l'opportunité de ces décisions, ne serait pas compatible avec l'autonomie de gestion conférée au SCAN.

Article 28 – Commission du personnel

Cette disposition institue formellement la commission du personnel qui est aujourd'hui déjà constituée et en précise ses attributions.

Les tâches qui lui sont confiées font d'elle une entité de consultation et de transmission de l'information.

Elle n'est pas un organe, au sens strict du terme, du SCAN.

Article 29 – Droit complémentaire

Comme déjà relevé (cf. commentaire de l'article 21), cette disposition est l'émanation de l'article 6 de la loi sur le statut de la fonction publique.

Chapitre 4 – Gestion

Article 30 – Principes

Il appartient au Conseil d'administration de fixer les principes comptables et choisir le référentiel comptable. Le bilan et le compte de résultat auront une structure analogue à celle que connaissent les personnes morales de droit privé. Il ne sera en particulier pas nécessaire, au bilan, de distinguer entre le patrimoine administratif et le patrimoine financier. De même, le compte de résultat ne devra pas être subdivisé en un compte administratif et un compte des investissements.

Une gestion selon les principes de l'économie d'entreprise signifie pour le SCAN, en particulier:

- fournir, au meilleur coût, des prestations répondant, en termes de qualité et de délai, aux besoins des usagers;
- tenir et, si possible, augmenter sa part de marché dans les domaines d'activité qui sont soumis à concurrence;
- avoir des objectifs définis en termes de résultats et répondre de leur réalisation.

Article 31 – Mandat de prestations

Instrument emprunté au concept dit de « nouvelle gestion publique », le mandat de prestations est le corollaire de l'autonomie qui est laissée au SCAN. Exprimé en termes de prestations et de résultats, il permet au Conseil d'Etat de déterminer les objectifs politico-économiques assignés au SCAN et de définir la qualité du service public attendu. Sur la base du mandat de prestations, le Conseil d'administration du SCAN définit les objectifs d'entreprise; ensuite de quoi, la direction du SCAN fixe les objectifs opérationnels.

A noter que le mandat de prestations détermine également la contribution annuelle qui est versée par le SCAN à l'Etat (article 33, alinéa 4).

Le préavis dont il est question à l'alinéa 2 est donné par le Conseil d'administration (article 9, alinéa 2, lettre j).

Par circonstances extraordinaires au sens de l'alinéa 3 qui justifieraient une modification du mandat de prestations, on peut notamment mentionner la modification importante des conditions-cadre dans lesquelles évolue le SCAN, comme le changement de la fréquence des contrôles techniques prescrite par la législation fédérale ou la suppression pure et simple de ceux-ci.

Article 32 – Rapports et contrôle de gestion

Chaque année le SCAN devra rendre compte tant sur sa situation financière et sa gestion que sur l'exécution du mandat de prestations.

Le contrôle (ou *controlling*) stratégique qui est prévu à l'alinéa 2 est un corrélat du mandat de prestations. Ce contrôle ne doit pas être confondu avec le contrôle opérationnel (ou contrôle interne) qui devra être mis en place au sein de l'Office, sous l'autorité du Conseil d'administration. En principe, la société chargée d'exécuter ce contrôle rendra son rapport à la fin de la période sur laquelle porte le mandat de prestations. Cas échéant, le Conseil d'Etat pourra demander un rapport intermédiaire.

Article 33 – Relations financières avec l'Etat

Au moment de la constitution du SCAN en un établissement autonome, l'Etat ne lui apporte aucun capital de dotation initial. Le financement du SCAN est dès lors entièrement assuré, du moins au début de son existence, par des fonds étrangers. Dans ces circonstances, il paraît équitable que les engagements du SCAN soient garantis par l'Etat. Cette garantie permettra au SCAN de lever des fonds et ce, à des conditions plus favorables.

Selon cette disposition, les engagements du SCAN – emprunts, dettes commerciales et autres obligations résultant de contrats passés par celui-ci – sont garantis par l'Etat de par la loi elle-même. L'Etat n'aura ainsi pas à donner une garantie – par exemple sous la forme d'un cautionnement – pour chaque engagement pris individuellement.

Le montant initial de la contribution annuelle (alinéa 4) que le SCAN aura à verser à l'Etat sera fixé en fonction de l'excédent de produits que le SCAN aura obtenu, en moyenne, au cours des trois exercices précédant l'entrée en vigueur de la loi.

Article 34 – Emoluments et prix

Comme déjà relevé (cf. *supra* 2.6.1), le prix des prestations obligatoires devra obéir aux principes constitutionnels de la couverture des frais et de l'équivalence, ce qui signifie notamment que le produit total des émoluments ne doit pas dépasser le montant total des charges correspondantes, charges d'investissement et d'amortissement des installations comprises.

Le préavis du SCAN (alinéa 2) est donné par le Conseil d'administration (article 9, alinéa 2, lettre j).

Article 35 – Excédents de produits ou de charges

Etant donné que le volume des prestations obligatoires et leurs coûts ne peuvent pas être estimés précisément, les excédents de produits ou de charges seront reportés à compte nouveau. A terme, l'égalisation des résultats annuels se rapportant aux prestations obligatoires se fera par une adaptation correspondante, à la baisse ou la hausse, du tarif des émoluments.

Comme le SCAN ne disposera pas de fonds propres au début de son existence de nouvel établissement autonome (cf. commentaire de l'article 33), il doit être autorisé à en constituer, par la mise en réserve de tout ou partie du bénéfice résultant du bilan, que ce soit pour assurer sa pérennité ou pour maîtriser le coût des capitaux.

Chapitre 5 – Dispositions transitoires et finales

Article 36 – Dispositions transitoires

a) Collaborateurs du service

La transformation du SCAN en un établissement autonome n'entraînera, en tant que telle, aucun licenciement.

Les rapports de service seront transférés de par loi. Des actes individuels de transfert ne seront donc pas nécessaires d'un point de vue juridique.

Les années accomplies au service de l'Etat par les collaborateurs ainsi transférés s'ajouteront aux années accomplies au service du nouvel établissement, lorsque ces années sont déterminantes pour la naissance ou l'extinction de droits issus du rapport de service, comme les primes de fidélité.

La garantie de salaire donnée à l'alinéa 2 se rapporte au montant du traitement acquis au moment de l'entrée en vigueur de la loi. Elle ne s'étend pas à l'évolution future de la rémunération, qui se déterminera selon le nouveau régime.

Dès lors que les rapports de service de l'ensemble des collaborateurs de l'Etat qui occupent une fonction au sein du service lors de l'entrée en vigueur de la présente loi seront repris par le nouvel établissement et dès lors que, partant, lesdits collaborateurs conserveront leur poste, l'article 44 LSt – qui reconnaît le paiement d'une indemnité à tout titulaire de fonction publique qui perd son statut de fonctionnaire – ne saurait trouver application à cette occasion. C'est le sens de l'alinéa 3.

Article 37 – b) Droits réels

De façon à pouvoir connaître le patrimoine faisant l'objet du transfert, il conviendra de dresser l'inventaire des biens repris par le SCAN, munis de leur valeur de reprise.

Les valeurs de reprise devront être arrêtées par le Conseil d'Etat à la lumière de l'article 8 de la loi sur les finances, du 21 octobre 1980 (RSN 601). Il s'agira en principe de valeurs marchandes, qui devront au besoin être déterminées par le biais d'expertises.

En ce qui concerne les immeubles, le SCAN acquerra les biens-fonds qui supportent les installations de Neuchâtel-Nid-du-Crô et de La Chaux-de-Fonds.

Article 38 – c) Droits et obligations

Les engagements qui ont été pris par l'Etat pour le compte du SCAN et les droits dont l'Etat est titulaire en relation avec les activités du SCAN seront transférés au nouvel établissement de par la loi.

3.2. Incidences financières et sur le personnel

Le projet aura une incidence sur les comptes de l'Etat. Tout d'abord, les émoluments administratifs, qui seront acquis au SCAN, ne figureront plus comme recettes dans les comptes de l'Etat. En outre, les comptes de l'Etat se verront chargés de la contribution

due au SCAN en contrepartie de la perception des taxes et redevances pour le compte de l'Etat.

Ensuite et de façon corrélative, les charges de fonctionnement du SCAN, en particulier les frais de personnel, de bâtiments, d'informatique, ainsi que les amortissements ne grèveront plus les comptes de l'Etat. Ceux-ci seront en outre bonifiés des prestations qui seront fournies et facturées au SCAN, notamment en matière de gestion des ressources humaines et de maintenance des moyens informatiques.

Aucun changement n'interviendra en revanche dans les comptes de l'Etat en ce qui concerne le produit des taxes et redevances en matière de circulation routière et de navigation, qui continueront à y figurer comme recette. Il n'y aura pas non plus de modification en ce qui concerne les redevances SIS, l'attribution au service de l'environnement et l'attribution au Fonds des routes communales qui continueront à être servies par le produit des taxes et redevances précitées.

Toutefois, nonobstant les changements de flux qui précèdent, un excédent net de produits que les activités du SCAN laissaient à l'Etat – soit un montant annuel de l'ordre de 41 millions de francs – continuera à revenir à l'Etat. Il sera notamment formé:

- du produit net des taxes et redevances en matière de circulation routière et de navigation;
- de la contribution annuelle que le SCAN aura à verser à l'Etat en vertu de l'article 33, alinéa 4, du projet de loi;
- de la suppression du service de la dette que l'Etat pourra rembourser ensuite de la vente des immeubles, des équipements et du mobilier du SCAN.

Aussi l'octroi d'un statut autonome au SCAN n'aura-t-il pas, dans l'immédiat, de conséquences financières pour l'Etat. A terme, cette réforme devrait toutefois induire des effets favorables pour les comptes de l'Etat, en ce sens que les recettes dont bénéficiera l'Etat devraient être supérieures à celles dont il dispose aujourd'hui..

Hormis que les 72 collaborateurs ne seront plus des collaborateurs de l'Etat mais des collaborateurs du nouvel établissement, le projet ne comporte aucune incidence sur le personnel.

3.3. Incidences sur les communes

Le présent projet n'a aucune incidence sur les communes.

3.4. Vote du Grand Conseil

Aux termes de l'article 57, alinéa 3 de la Constitution, les lois et décrets qui entraînent de nouvelles dépenses importantes pour le canton, une diminution ou une augmentation importante des recettes fiscales doivent être votés à la majorité des trois cinquièmes des membres du Grand Conseil.

L'article 4, alinéa 2 de la loi sur les finances précise cette disposition en disposant que doivent être votés à cette majorité qualifiée les lois et décrets qui entraînent:

- a) une dépense nouvelle unique de plus de 5 millions de francs;
- b) une dépense nouvelle renouvelable de plus de 500.000 francs par année;

- c) une diminution ou une augmentation des recettes fiscales de plus de 5 millions de francs par année.

Le projet n'entraîne aucune dépense nouvelle nette pour l'Etat. En particulier, la prestation du SCAN qui consiste en la perception pour le compte de l'Etat des taxes et redevances en matière de circulation routière et de navigation et qui sera facturée à l'Etat au prix coûtant (article 33, alinéa 5) ne saurait être considérée comme une dépense nouvelle pour l'Etat au sens des dispositions précitées. En effet, dans l'organisation actuelle, l'Etat assume déjà les coûts engendrés par cette tâche de perception, que ce soit notamment en termes de frais de personnel, de bâtiments ou d'informatique. A l'avenir, l'Etat devra certes rétribuer le service pour la prestation fournie; il n'aura toutefois plus à supporter les charges de personnel et d'infrastructure en résultant et qui sont aujourd'hui les siennes. En définitive, le produit ou le rendement net des taxes et redevances en matière de circulation routière et de navigation demeurera inchangé pour l'Etat.

Le projet n'induit pas davantage une quelconque diminution ou augmentation des recettes fiscales, étant précisé que la taxe des véhicules, des remorques et des bateaux continuera à être acquise à l'Etat.

Les dispositions constitutionnelles et légales rappelées ci-avant ne trouvent ainsi pas application en l'espèce. Le présent projet devra donc être soumis au vote ordinaire.

4. CONCLUSION

Compte tenu des développements qui précèdent, nous vous proposons de prendre en considération le présent rapport et d'adopter le projet de loi qui vous est soumis.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 13 février 2008

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
F. CUCHE

Le chancelier,
J.-M. REBER

Loi sur le service cantonal des automobiles et de la navigation (LSCAN)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'article 5, alinéa 1, lettre b de la Constitution de la République et Canton du Neuchâtel, du 24 septembre 2000;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 13 février 2008,

décède:

CHAPITRE PREMIER

Dispositions générales

Nom et statut	Article premier Sous le nom service cantonal des automobiles et de la navigation SCAN (ci-après: le service), il existe un établissement de droit public, doté de la personnalité juridique.
Haute surveillance	Art. 2 ¹ Le Conseil d'Etat exerce la haute surveillance sur le service. ² Il désigne le département compétent pour l'exécution de cette tâche (ci-après: le Département). ³ Le service est rattaché administrativement au Département.
Siège	Art. 3 ¹ Le service a son siège à Neuchâtel. ² Ce siège peut être déplacé par une décision du Conseil d'Etat.
Patrimoine	Art. 4 Le patrimoine du service est constitué des biens dont il est propriétaire et qu'il gère de manière autonome.
Responsabilité	Art. 5 La responsabilité des membres du Conseil d'administration et des collaborateurs du service est régie par la loi sur la responsabilité des collectivités publiques et de leurs agents (loi sur la responsabilité), du 26 juin 1989.
Missions	Art. 6 ¹ Le service a comme missions principales: a) d'exécuter les tâches qui lui sont confiées par la législation sur la circulation routière; b) d'exécuter les tâches qui lui sont confiées par la législation sur la navigation intérieure; c) de percevoir les taxes et redevances auxquelles sont assujettis les véhicules et les bateaux.

²Le service peut fournir, sur une base contractuelle, des services qui sont en relation avec ses activités principales.

CHAPITRE 2

Organisation

Organes	Art. 7 Les organes du service sont: a) le Conseil d'administration; b) le directeur; c) l'organe de révision.
Conseil d'administration a) Composition	Art. 8 ¹Le Conseil d'administration se compose de sept membres. ²Le chef du Département en fait partie d'office. ³Les six autres personnes, dont un membre du personnel, sont nommées par le Conseil d'Etat. ⁴Le Conseil d'administration désigne en son sein son président et son vice-président. Il désigne également son secrétaire qui ne doit pas nécessairement être membre du conseil.
b) Attributions	Art. 9 ¹Le Conseil d'administration est l'organe supérieur du service. Il répond de sa gestion devant le Conseil d'Etat. ²Il a notamment les attributions suivantes: a) fixer les objectifs du service, dans le cadre du mandat de prestations (article 31); b) fixer l'organisation générale du service; c) régler, dans le cadre des prescriptions sur le statut de la fonction publique et après avoir consulté le personnel, les conditions générales d'engagement et de rémunération des collaborateurs; d) fixer les attributions et les compétences du directeur dans un règlement sanctionné par le Conseil d'Etat; e) nommer le directeur et fixer son traitement; f) approuver l'engagement par le directeur des cadres supérieurs et octroyer les droits de signature; g) exercer la surveillance sur le directeur; h) fixer les principes de la comptabilité et du contrôle financier ainsi que choisir le cadre de référence; i) adopter le budget et arrêter les comptes et le rapport de gestion; j) préavisier les objets de la compétence du Conseil d'Etat qui concernent le service.
c) Réunions	Art. 10 ¹Le Conseil d'administration se réunit aussi souvent que les affaires du service l'exigent, mais au moins deux fois par an. ²Il est convoqué par son président ou son vice-président. Chaque membre du conseil peut exiger, en indiquant par écrit les motifs, la convocation immédiate d'une séance du Conseil d'administration.

³La convocation du Conseil d'administration doit intervenir en principe au moins cinq jours ouvrables avant le jour de séance. Le jour, l'heure et le lieu de séance ainsi que les objets portés à l'ordre du jour doivent être communiqués dans la convocation.

- d) Décisions **Art. 11** ¹Le Conseil d'administration est habilité à décider lorsque la majorité absolue de ses membres sont présents.
- ²Il prend ses décisions et procède aux nominations à la majorité des voix émises. En cas d'égalité des voix, celle du président est prépondérante et, en cas de nomination, il est procédé par tirage au sort.
- ³A la requête du président ou du vice-président, les décisions du Conseil d'administration peuvent aussi être prises par voie de circulation, à moins que des délibérations orales ne soient demandées par l'un de ses membres.
- e) Procès-verbal **Art. 12** ¹Les délibérations, les décisions et les nominations du Conseil d'administration sont consignées dans un procès-verbal.
- ²Il mentionne les membres présents et est signé par le président et le secrétaire.
- f) Droit aux renseignements et à la consultation **Art. 13** ¹Chaque membre du Conseil d'administration a le droit d'obtenir des renseignements sur toutes les affaires du service.
- ²Pendant les séances, chaque membre du Conseil d'administration peut exiger des renseignements des autres membres ainsi que du directeur.
- ³En dehors des séances, chaque membre du Conseil d'administration peut exiger du directeur des renseignements sur la marche du service et, avec l'autorisation du président, sur des affaires déterminées.
- g) Indemnité **Art. 14** Pour leur activité, les membres du Conseil d'administration ont droit à une indemnité adéquate qui est fixée par le Conseil d'Etat, sur le préavis du Conseil d'administration.
- Directeur
a) Statut **Art. 15** Le directeur est placé sous la surveillance du Conseil d'administration auquel il fait régulièrement rapport.
- b) Attributions **Art. 16** ¹Le directeur pourvoit à la bonne marche du service et à son développement.
- ²Il assure l'application de la législation qui régit le champ d'activité du service.
- ³Il est chargé de la conduite opérationnelle du service et procède à tous les actes de gestion courante.
- ⁴Il nomme les collaborateurs du service et engage le personnel temporaire.
- ⁵Il participe aux séances du Conseil d'administration avec voix consultative, à moins que ses intérêts personnels ne soient en jeu.
- ⁶Ses attributions et compétences sont précisées dans un règlement qui est adopté par le Conseil d'administration et sanctionné par le Conseil d'Etat.
- Organe de révision
a) Désignation **Art. 17** ¹Le Conseil d'Etat désigne un organe de révision, pour une durée de deux ans.
- ²L'organe de révision doit satisfaire aux exigences de qualifications applicables à l'expert-réviseur agréé, au sens de l'article 4 de la loi fédérale sur la surveillance de la révision.

³L'organe de révision est rétribué par le service

- b) Indépendance **Art. 18** ¹L'organe de révision doit être indépendant et former son appréciation en toute objectivité.
- ²L'indépendance de l'organe de révision est, en particulier, incompatible avec:
- a) l'appartenance au Conseil d'administration, d'autres fonctions décisionnelles au sein du service ou des rapports de travail avec elle;
 - b) une relation étroite entre la personne qui dirige la révision et l'un des membres du Conseil d'administration ou une autre personne ayant des fonctions décisionnelles;
 - c) la collaboration à la tenue de la comptabilité ainsi que la fourniture d'autres prestations qui entraînent le risque de devoir contrôler son propre travail en tant qu'organe de révision;
 - d) l'acceptation d'un mandat qui entraîne une dépendance économique;
 - e) la conclusion d'un contrat à des conditions non-conformes aux règles du marché ou d'un contrat par lequel l'organe de révision acquiert un intérêt au résultat du contrôle.
- ³Les dispositions relatives à l'indépendance s'appliquent à toutes les personnes participant à la révision. Si l'organe de révision est une société de personnes ou une personne morale, ces dispositions s'appliquent également aux membres de l'organe supérieur de direction ou d'administration et aux autres personnes qui exercent des fonctions décisionnelles.
- c) Attributions **Art. 19** ¹L'organe de révision vérifie:
- a) si les comptes annuels sont conformes aux dispositions légales applicables au service et au cadre de référence choisi;
 - b) s'il existe un système de contrôle interne.
- ²La manière dont le Conseil d'administration et le directeur dirigent le service n'est pas soumise au contrôle de l'organe de révision.
- d) Rapport de révision **Art. 20** ¹L'organe de révision établit à l'intention du Conseil d'administration un rapport détaillé contenant des constatations relatives à l'établissement des comptes, au système de contrôle interne ainsi qu'à l'exécution et au résultat du contrôle.
- ²L'organe de révision établit en outre un rapport qui résume le résultat de la révision et qui est joint aux comptes annuels.

CHAPITRE 3

Personnel

- Statut **Art. 21** ¹Les collaborateurs ont un statut de droit public.
- ²Le service peut engager du personnel par contrat de droit privé pour faire face à des pointes de travail non récurrentes.
- Durée et horaire de travail **Art. 22** ¹La durée du travail est la même que celle des collaborateurs de l'Etat.
- ²L'horaire de travail est fixé par le service.

Rémunération a) Traitements	Art. 23 ¹Les fonctions des collaborateurs du service sont classées selon les dispositions applicables aux collaborateurs de l'Etat. ²Les traitements et leurs règles d'évolution sont fixés, dans le cadre de l'échelle des traitements du personnel de l'Etat, selon des dispositions propres au service. ³Ces dispositions prévoient une prise en compte des prestations individuelles des collaborateurs. ⁴Les collaborateurs ont en principe droit à une augmentation annuelle. ⁵Les dispositions du service sont adoptées par le Conseil d'administration.
b) Allocations	Art. 24 Les collaborateurs du service reçoivent les mêmes allocations que les collaborateurs de l'Etat.
Participation aux résultats	Art. 25 ¹Dans les limites qu'il fixe, le Conseil d'Etat peut autoriser le service à introduire un système d'intéressement des collaborateurs lié aux améliorations des résultats obtenus par le service. ²Le Conseil d'administration adopte les dispositions s'y rapportant.
Prévoyance professionnelle	Art. 26 Les collaborateurs sont assurés auprès de la Caisse de pensions de l'Etat de Neuchâtel aux conditions prévues par la loi y relative.
Recours	Art. 27 ¹Les décisions prises par le directeur à l'égard d'un collaborateur ayant un statut de droit public peuvent faire l'objet d'un recours au Conseil d'administration et les décisions de ce dernier peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif. Les décisions prises à l'égard du directeur peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif. ²La procédure est régie par la loi sur la procédure et la juridiction administratives.
Commission du personnel	Art. 28 ¹Le service institue une commission du personnel, dont les membres sont élus par l'ensemble du personnel du service. ²La commission est chargée de représenter le personnel du service auprès de la direction. Elle collabore à l'information et à la consultation du personnel. ³Le règlement de la commission du personnel est établi par celle-ci et ratifié par le Conseil d'administration.
Droit complémentaire	Art. 29 ¹Au surplus, le Conseil d'administration détermine dans quelle mesure les dispositions de la loi sur le statut de la fonction publique (LSt), du 28 juin 1995, s'appliquent au directeur et aux collaborateurs du service. ²L'acte y relatif du Conseil d'administration doit être soumis à la ratification du Conseil d'Etat.

CHAPITRE 4

Gestion

Principes	Art. 30 ¹Le service est autonome dans son organisation et sa gestion. ²Il tient sa propre comptabilité. Le Conseil d'administration en fixe les principes et choisit le cadre de référence.
-----------	--

³Le service est géré selon les principes de l'économie d'entreprise.

Mandat de prestations

Art. 31 ¹L'Etat octroie au service un mandat de prestations de quatre ans, lequel définit les objectifs à atteindre par celui-ci en termes de prestations et de résultats.

²Le mandat de prestations est adopté par le Conseil d'Etat, sur le préavis du service.

³A la demande du Conseil d'Etat ou du service, il peut être modifié en cours de période si des circonstances extraordinaires le justifient.

Rapports et contrôle de gestion

Art. 32 ¹Le service présente annuellement au Conseil d'Etat, pour être soumis au Grand Conseil:

a) les comptes et le rapport de gestion;

b) un rapport sur l'exécution du mandat de prestations.

²Le Conseil d'Etat charge une entité indépendante de contrôler périodiquement l'exécution du mandat de prestations. Celle-ci consigne ses constatations et son opinion dans un rapport transmis au Conseil d'Etat à l'intention du Grand Conseil.

Relations financières avec l'Etat

Art. 33 ¹Les engagements du service sont garantis par l'Etat.

²Le service est exonéré de tout impôt cantonal et communal.

³Il conserve le produit des prestations fournies aux usagers. Les taxes et redevances auxquelles sont assujettis les véhicules et les bateaux sont en revanche acquises à l'Etat.

⁴Le service verse à l'Etat une contribution annuelle dont le montant est fixé dans le mandat de prestations.

⁵Les prestations que le service fournit à l'Etat, notamment la perception des taxes et redevances auxquelles sont assujettis les véhicules et les bateaux, de même que les prestations fournies par l'Etat au service sont facturées au prix coûtant.

Emoluments et prix

Art. 34 ¹Les émoluments perçus par le service doivent couvrir tous les frais des prestations de celui-ci, y compris ceux relatifs aux investissements, à l'amortissement des installations et aux activités exercées dans le domaine de la sécurité routière.

²Le tarif y relatif est adopté par le Conseil d'Etat, sur le préavis du service.

³Les prix des prestations fournies par le service sur une base contractuelle sont calculés selon les règles du marché. Ils sont fixés par le service.

Excédents de produits ou de charges

Art. 35 ¹Les excédents de produits ou de charges sont reportés à compte nouveau.

²Le service peut affecter tout ou partie du bénéfice résultant du bilan à des réserves.

CHAPITRE 5

Dispositions transitoires et finales

Dispositions
transitoires
a) Collaborateurs
du service

Art. 36 ¹Le service reprend, en qualité d'employeur, les rapports de service des collaborateurs de l'Etat qui occupent une fonction au sein du service lors de l'entrée en vigueur de la présente loi.

²Le traitement que ces collaborateurs recevaient de l'Etat leur est garanti.

³L'article 44 LSt n'est pas applicable au transfert de ces rapports de travail.

b) Droits réels

Art. 37 Lors de l'entrée en vigueur de la présente loi, le service acquiert de l'Etat, en principe à la valeur marchande, les biens immobiliers et mobiliers qui sont affectés à l'accomplissement de ses tâches.

c) Droits et
obligations

Art. 38 Le service reprend, à l'entrée en vigueur de la présente loi, tous les engagements qui ont été pris par l'Etat pour le compte du service et acquiert tous les droits dont l'Etat est titulaire en relation avec les activités du service.

Promulgation

Art. 39 ¹La présente loi est soumise au référendum facultatif.

²Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.

³Il fixe la date d'entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,