



Avis du Conseil d'Etat

sur

le projet de loi portant modification de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN)

(Du 29 septembre 2014)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. Remarques générales

Nous saluons le travail effectué par la commission législative (plus particulièrement la sous-commission "Rapport 101 OJN"). De manière générale, nous nous réjouissons de l'indépendance reconnue du 3^e pouvoir, ainsi que des démarches concrètes envisagées pour sa mise en œuvre. Il en va d'une saine application de la séparation des pouvoirs, non seulement sur le plan de la jurisprudence rendue par les autorités judiciaires, mais dorénavant également dans les aspects organisationnels de la justice.

Dans ce cadre, il nous semble opportun d'émettre en parallèle aussi quelques craintes. Ainsi, il nous semble inéluctable qu'une autonomisation importante aura pour corollaire probable d'affaiblir les mécanismes de conduite (particulièrement en matière de ressources humaines et de gestion budgétaire). On peut dès lors supposer que cela aura des conséquences sur les coûts; cet écueil ne s'inscrit malheureusement pas dans l'effort actuel d'économie poursuivi dans tous les secteurs de l'administration cantonale.

2. Commentaires par article

Article 63, alinéa 2 in fine (référence aux services centraux)

Pour éviter les conflits, il vaut généralement mieux prévoir des règles écrites. Il est ainsi proposé que le Conseil d'Etat et les autorités judiciaires définissent la manière dont il est fait appel aux services centraux. On peut en effet facilement imaginer de potentielles divergences de vues, par exemple quant à la collocation d'une fonction lorsque le souhait des autorités judiciaires se heurte aux principes de l'outil de description des fonctions. L'idée est de renforcer l'objectivité des mécanismes et instruments éprouvés, plutôt que de laisser libre cours à une forme de subjectivité. Il en va d'une certaine égalité de traitement et uniformité de pratiques. La rédaction suivante est ainsi suggérée:

"... Dans ce cadre elles rencontrent le Conseil d'Etat *et arrêtent avec lui, après avoir consulté la commission de gestion du Grand Conseil, la mesure et les conditions dans lesquelles elles recourent aux services centraux de l'administration*".

Le fait de prévoir que les autorités judiciaires sont soumises aux mêmes procédures que les entités de l'Etat (il serait d'ailleurs préférable d'écrire : les entités *de l'administration*) n'est en effet pas suffisant aux yeux du Conseil d'Etat. Il convient, dans toute la mesure du possible, d'assurer que les autorités judiciaires recourent aux services transversaux - et ne se contentent pas d'en appliquer les procédures.

Il en va d'une part d'un souci d'économie pour éviter de recréer, au sein des autorités judiciaires, des entités et des systèmes de gestion dédiés aux mêmes tâches que celles des services transversaux de l'administration, tout en faisant courir le risque à ceux-ci d'être privés d'une taille critique contribuant à leur efficacité. Il en va d'autre part de la garantie réelle que les mêmes procédures seront appliquées; gérées par d'autres, elles risquent bien de finalement s'écarter de la pratique retenue par les services centraux de l'administration. Enfin, il en va de la capacité des services transversaux de consolider les données relatives à la marche de l'Etat, tant en termes de consolidation budgétaire que d'indicateurs de gestion.

Cela étant, le Conseil d'Etat est conscient que des exceptions au recours aux services centraux peuvent dans certains cas être justifiées, raison pour laquelle il ne propose pas d'inscrire une obligation générale dans la loi, mais seulement le principe d'une définition de règles établies d'entente entre autorités judiciaires et exécutif, avec préavis de la commission de gestion.

Par ailleurs, les conditions du recours aux services transversaux devront aussi être définies, et pourront l'être en vertu de la même disposition.

Article 74b, alinéa 1 (budget)

Fondamentalement le Conseil d'Etat estime que l'indépendance budgétaire vise avant tout le budget de *fonctionnement* des autorités judiciaires, davantage que la gestion des *investissements*.

D'une part en effet, les investissements ont des impacts sur le compte de fonctionnement de l'Etat pour plusieurs exercices futurs (amortissements et intérêts notamment), de sorte que leur planification doit rester dans les mains de l'exécutif vu la responsabilité de celui-ci de garantir le respect des limites du frein à l'endettement. D'autre part, pour les plus importants d'entre eux, les investissements font appel à des procédures et à des planifications relevant des services centraux, dont ils mobilisent aussi d'importantes ressources (notamment humaines). Enfin, l'indépendance de gestion voulue pour les autorités judiciaires dépend dans une bien moindre mesure des investissements que du budget de fonctionnement. Le maintien d'une gestion centralisée des investissements sous la responsabilité du Conseil d'Etat ne constitue dès lors pas une entrave sérieuse à l'objectif d'une plus grande indépendance de gestion des autorités judiciaires.

Dès lors, et pour favoriser une transparence sur les charges d'exploitation induites par un projet, nous suggérons d'intercaler - à la suite de l'alinéa 1 - un alinéa supplémentaire ainsi libellé: "*Les projets donnant lieu à des crédits d'engagement (au sens de l'art. 37 LFinEC), dont l'ampleur dépasse CHF 250.000.-, ainsi que leurs modalités de mise en œuvre sont définis au préalable avec le Conseil d'Etat*".

Cela étant, le compte des investissements inclut des éléments autres que les grands projets. Le Conseil d'Etat admet que les autorités judiciaires doivent être à même de les budgétiser et de les comptabiliser elles-mêmes, même si elles ont recours aux services acheteurs pour en faire l'acquisition (exemple: véhicules, mobilier, machines, évtl. développements informatiques dont le coût d'acquisition est supérieur à CHF 10.000.-, cf. RLFinEC).

Article 75b, alinéa 2 (amendements)

Le Conseil d'Etat ne conteste pas l'interdiction qui lui est faite de modifier le budget préparé par les autorités judiciaires (art. 75a, al. 1^{er}). Il comprend bien aussi le souci de ne pas voir le Grand Conseil réduit au rôle d'arbitre, lors du vote du budget, sur des conflits d'appréciation qui n'auraient pas été réglés auparavant entre l'autorité exécutive et les autorités judiciaires sur le budget de ces dernières.

Toutefois, si le Conseil d'Etat peut formuler une appréciation sur le budget préparé par les autorités judiciaires (art. 75a, al. 2), il doit aussi pouvoir formuler des propositions de modifications dans le sens de ses commentaires.

Le Conseil d'Etat propose ainsi que la compétence lui soit attribuée de déposer des propositions d'amendement, en complément à ses commentaires et exclusivement à l'attention de la commission financière. Celle-ci serait alors appelée à traiter ces amendements, à les commenter, et cas échéant:

- à les reprendre à son compte à l'attention du plenum du parlement (variante 1 ci-après),
- à les soumettre au plenum du parlement (variante 2 ci-après).

La rédaction suivante est ainsi proposée:

- variante 1: "Le projet de budget ne peut faire l'objet de propositions d'amendements par le Conseil d'Etat *qu'à l'attention de la commission financière.*"
- variante 2: "Le projet de budget ne peut faire l'objet de propositions d'amendements par le Conseil d'Etat *qu'à l'attention de la commission financière, qui les transmet le cas échéant au Grand Conseil accompagnés de son appréciation.*"

Article 75c, alinéa 1 et 1bis (dépassement de crédits)

À notre avis, les notions de dépassement s'appliquent également au budget des investissements, et il conviendrait donc de préciser ce qui suit:

al.1 (1^{ère} phrase):

.... jusqu'à un montant de 330.000 francs par rubrique budgétaire *ou projet concerné* [....]

al.1bis (2^{ème} phrase):

.... à concurrence de 55.000 francs par rubrique budgétaire *ou projet concerné* [....].

En revanche il va de soi que le plafond de 330.000 francs mentionné à l'alinéa 1bis (1^{ère} phrase) s'applique à la totalité des dépassements, compte de résultats et investissements confondus; une précision n'est ici pas nécessaire.

Article 75c, alinéa 3 (information en cas de dépassement)

Le Conseil d'Etat, qui doit intégrer toutes les informations financières en terme de gestion, doit bel et bien être informé. À notre sens, la commission financière doit l'être aussi pour pouvoir, cas échéant, prendre les mesures utiles.

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

Neuchâtel, le 29 septembre 2014

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
A. RIBAUX

La chancelière,
S. DESPLAND

GRAND CONSEIL NEUCHATELOIS

Date: 29 septembre 2014

Type de proposition: Amendements

Rattaché à: ad 14.607

Auteur-e-s: Conseil d'Etat

Titre: Projet de loi portant modification de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise

Contenu

Dans le cadre du rapport de la commission législative (respectivement de la sous-commission ayant examiné le rapport d'évaluation portant sur la nouvelle organisation judiciaire pour la période 2011-2012, dit "Rapport 101 OJN") à l'appui d'un projet de loi modifiant la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise,

Le Conseil d'Etat propose de modifier le projet de loi présenté par la commission législative comme suit:

Art. 63, alinéa 2 in fine

² (*1^e phrase inchangée*) Dans ce cadre, elles rencontrent le Conseil d'Etat et arrêtent avec lui, après avoir consulté la commission de gestion du Grand Conseil, la mesure et les conditions dans lesquelles elles recourent aux services centraux de l'administration.

Art. 74b, alinéa supplémentaire à la suite de l'alinéa 1 (nouvel alinéa 2)

¹Les autorités judiciaires disposent pour leurs propres besoins et ceux de leur administration des ressources financières inscrites à leur budget.

²Les projets donnant lieu à des crédits d'engagement (au sens de l'art. 37 LFinEC), dont l'ampleur dépasse 250.000 francs, ainsi que leurs modalités de mise en œuvre sont définis au préalable avec le Conseil d'Etat.

³Les centres de charge des autorités judiciaires forment un chapitre du budget et des comptes de l'Etat.

Art. 75b, alinéa 2

variante 1

²Le projet de budget ne peut faire l'objet de propositions d'amendements par le Conseil d'Etat qu'à l'attention de la commission financière.

variante 2

²Le projet de budget ne peut faire l'objet de propositions d'amendements par le Conseil d'Etat qu'à l'attention de la commission financière, qui les transmet le cas échéant au Grand Conseil accompagnés de son appréciation.

Art. 75c, alinéa 1 et 1bis

¹La commission administrative peut autoriser un dépassement de crédit jusqu'à un montant de 330.000 francs par rubrique budgétaire ou projet concerné.

(*2^e phrase inchangée*)

^{1bis} (*1^{ère} phrase inchangée*) Au-delà de cette limite, la commission administrative ne peut autoriser un dépassement de crédit non compensé qu'à concurrence de 55.000 francs par rubrique budgétaire ou projet concerné, moyennant l'accord préalable de la commission des finances du Grand Conseil.

Art. 75c, alinéa 3

³La commission administrative informe immédiatement le Conseil d'Etat et la commission financière de tout dépassement de crédit autorisé.