

Delémont, le 17 novembre 2015

MESSAGE RELATIF AU PROJET DE REVISION PARTIELLE DE LA LEGISLATION SUR LES EMOLUMENTS

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Le Gouvernement vous soumet en annexe un projet de révision partielle de la législation sur les émoluments.

Il vous invite à l'accepter et le motive comme suit.

- I. Contexte**
- II. Exposé du projet**
- III. Effets financiers du projet**
- VI. Conclusion**

I. Contexte

La législation concernant les émoluments a fait l'objet d'une révision complète par le Parlement en date du 24 mars 2010, qui est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2011.

De manière générale, celle-ci donne satisfaction et a permis de combler de nombreuses lacunes. Cela étant, sur quelques points particuliers, la nouvelle législation a posé des problèmes d'application, par exemple face à certaines dispositions qui sont apparues trop rigides à l'exercice, par rapport à des changements dans l'attribution des tâches ou en raison de l'évolution ultérieure du droit fédéral. Une consultation a ainsi été menée auprès des unités de l'administration cantonale afin d'identifier les dispositions méritant une adaptation. En outre, dans le but de réaliser la mesure du programme OPTI-MA n°127 « Suppression des prestations réalisées jusqu'ici à bien plaisir par l'ensemble des services de l'Etat et prélèvement d'émoluments », les unités administratives ont une nouvelle fois été sollicitées durant le premier semestre de l'année 2015.

La démarche ainsi entreprise de manière uniforme permet également de répondre à la motion n°1089 qui demandait un réexamen équitable et transversal de la législation en matière d'émoluments. Sur la base du résultat de ces consultations, il s'avère désormais nécessaire de proposer au Parlement plusieurs modifications dans la législation sur les émoluments. Quatre textes législatifs sont concernés par le projet de révision proposé, à savoir :

- la loi sur les finances cantonales (RSJU 611);
- la loi sur les émoluments (RSJU 176.11);
- le décret fixant les émoluments de l'administration cantonale (RSJU 176.21);
- le décret fixant les émoluments du registre foncier (RSJU 176.331).

II. Exposé du projet

Il convient de rappeler que les émoluments sont perçus à titre de contre-prestation pour l'activité ou l'intervention d'une autorité et doivent notamment respecter les principes d'équivalence et de couverture des frais. Dans la règle, la perception des émoluments ne doit pas permettre de dégager un bénéfice. En effet, si l'Etat doit percevoir des émoluments pour les actes dont bénéficient les administrés, il ne saurait en faire une rentrée financière qui dépasse, en particulier, la valeur de ses actes et, en général, ses propres charges.

Les modifications proposées dans le présent projet découlent de sources diverses dont les quatre principales sont les suivantes :

1. Introduction d'une disposition relative à la facturation des préavis délivrés par une autre autorité cantonale (article 4, alinéa 3, du décret fixant les émoluments de l'administration cantonale)

L'objectif de la nouvelle base légale est principalement d'uniformiser les pratiques entre les différents services quand ceux-ci formulent un préavis estimé nécessaire avant qu'un autre ne rende une décision formelle. Cette disposition permettra aux services de se coordonner afin de fixer un émolument global indemnisant l'Etat pour ses prestations tout en veillant à ne pas demander une somme prohibitive à l'administré.

2. Création d'un nouvel émolument pour les décisions d'octroi d'une subvention (article 4a du décret précité)

Ce nouvel émolument couvrira le travail de l'administration qui était jusqu'ici réalisé à bien plaisir. Il se base sur le constat que certaines aides de l'Etat sont frappées d'un émolument, telles les exonérations fiscales, alors que d'autres soutiens financiers directs en sont exemptés. Bien que les subventions poursuivent un intérêt public, il apparaît que le traitement et le suivi des demandes impliquent un travail administratif important. Dans l'optique de généraliser le principe selon lequel toute sollicitation accrue de l'Etat doit donner lieu à une contrepartie financière, ce nouveau prélèvement d'émolument se justifie également dans ce domaine. La formulation proposée pose une règle générale qui assurera une application uniforme et le respect de l'équité entre les bénéficiaires de subventions.

Cela étant, dans le domaine particulier des subventions, l'autorité compétente pourra user d'une certaine marge d'appréciation afin d'exempter des bénéficiaires de l'émolument sur la base de l'article 18 de la loi sur les émoluments. Cette disposition permet une remise notamment lorsque la prestation est principalement destinée à satisfaire un intérêt public, ce qui pourra par exemple être le cas lorsqu'une subvention intervient en compensation de

l'exécution d'une tâche de l'Etat déléguée par celui-ci au bénéficiaire. Une directive sera édictée par le Gouvernement afin de préciser la ligne à suivre en la matière.

3. Introduction d'une base légale générale prévoyant un prélèvement systématique de frais par l'Etat pour l'administration de financements spéciaux (fonds ; article 35, alinéa 6, de la loi sur les finances cantonales)

La proposition permettra de créer une disposition relative à la perception d'un montant rémunérant l'activité d'administration des financements spéciaux. En effet, il existe plusieurs bases légales éparées permettant de financer l'administration de certains fonds alors que, pour d'autres fonds, des frais sont prélevés sans base légale claire ou ne sont pas prélevés. Si le fonds sert à financer des subventions et qu'un prélèvement est perçu en application de cette nouvelle disposition, il y aura en principe lieu de renoncer à la perception d'un émolument pour la décision d'octroi de la subvention.

4. Modification du système d'indexation de la valeur du point (art. 23a de loi sur les émoluments)

Selon la législation actuelle, il appartient au Gouvernement d'indexer annuellement la valeur du point, par voie d'arrêté, en fonction de l'indice suisse des prix à la consommation (IPC). Après avoir examiné les avantages et inconvénients de différentes variantes, la proposition formulée permet au Gouvernement d'examiner annuellement la valeur du point et d'adapter celle-ci uniquement lorsque l'IPC aura varié de plus de cinq points par rapport à la dernière indexation, ce qui présente l'avantage d'éviter des adaptations fréquentes et de faible ampleur. Cette variation minimale correspond à une valeur du point de 5 centimes et est connue dans d'autres collectivités publiques.

Pour le surplus, les modifications proposées portent pour l'essentiel sur les matières suivantes :

- création de nouveaux services suite à une réorganisation de l'administration (en particulier le Service de la consommation et des affaires vétérinaires et le Service du développement territorial);
- adaptation de la législation et changement d'autorités compétentes pour délivrer une prestation (par exemple la légalisation de signature ou l'octroi de permis de pêche);
- adaptation du libellé de certaines dispositions dont l'application posait des problèmes et comblement de certaines lacunes;
- adaptation (baisse ou augmentation) des montants et suppression de certains émoluments;
- réalisation de la mesure du programme OPTI-MA n°127 précitée;
- réalisation de la mesure du programme OPTI-MA n°12 « Facturation de certaines prestations de soutien aux communes au coût de revient » (nouvel article 23a du décret fixant les émoluments de l'administration cantonale).

Les modifications font l'objet d'un commentaire détaillé dans les tableaux comparatifs annexés, auxquels nous nous permettons de vous renvoyer.

III. Effets financiers du projet

Le projet vise à réaliser la mesure du programme OPTI-MA n°12 « Facturation de certaines prestations aux communes au coût de revient » et la mesure n°127 « Suppression des prestations réalisées jusqu'ici à bien plaisir par l'ensemble des services de l'Etat et prélèvement d'émoluments ». La première vise un objectif de Fr. 100'000.- et la seconde Fr. 230'000.-. Les éléments qui ont pu être quantifiés avec une bonne probabilité ont été intégrés au budget. Ainsi, la mesure n°12 est réalisée à hauteur de Fr. 50'000.- et la mesure n°127 à hauteur de Fr. 110'000.-. Le solde est à réaliser en priorité par les nombreuses autres modifications légales proposées dans le présent message, dont les incidences financières sont cependant très difficiles à chiffrer.

Dans la mesure où un certain nombre d'émoluments sont majorés, la révision proposée aura une incidence financière, jugée modérée, pour les personnes qui sollicitent auprès de l'Etat une prestation individuelle selon le principe de l'équivalence (usage accru de l'administration cantonale).

IV. Conclusion

Au vu de ce qui précède, le Gouvernement vous invite à accepter le projet de révision partielle de la législation sur les émoluments qui vous est soumis.

Veillez croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Députés, à l'assurance de notre parfaite considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Michel Thentz
Président

Jean-Christophe Kübler
Chancelier d'État

Annexes :

- projet de modification de la loi sur les finances cantonales;
- projet de modification de la loi sur les émoluments;
- projet de modification du décret fixant les émoluments de l'administration cantonale;
- projet de modification du décret fixant les émoluments du registre foncier;
- tableaux comparatifs avec commentaires.