

Delémont, le 19 janvier 2016

## **MESSAGE RELATIF AU PROJET DE MODIFICATION DE L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT ET DE L'ADMINISTRATION CANTONALE**

Madame la Présidente,  
Mesdames et Messieurs les Députés,

Le Gouvernement vous soumet en annexe un projet de modification de l'organisation du Gouvernement et de l'administration cantonale<sup>1</sup>.

Celui-ci comprend la révision complète du décret d'organisation du Gouvernement et de l'administration cantonale (RSJU 172.111 ; DOGA), ainsi que la révision partielle de cinq autres textes légaux : la loi d'organisation du Gouvernement et de l'administration cantonale (RSJU 172.11 ; LOGA), la loi d'organisation judiciaire (RSJU 181.1), la loi sur l'exécution des peines et mesures (RSJU 341.1), ainsi que la loi sur l'action sociale (RSJU 850.1).

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

- I. Contexte**
- II. Exposé du projet**
  - A. Modifications de la LOGA**
  - B. Principaux éléments de la révision du DOGA**
  - C. Modification de la loi d'organisation judiciaire**
  - D. Modifications de la loi sur l'exécution des peines et mesures et de la loi sur l'action sociale**
- III. Commentaire du DOGA**
- IV. Effets du projet**
- V. Conclusion**

### **I. Contexte**

Au cours de sa séance constitutive du 18 décembre 2015, le Gouvernement a procédé à une modification relativement importante de l'organisation des départements et de la répartition des unités administratives entre ceux-ci.

Il est en effet apparu que l'organisation telle que prévue actuellement par le DOGA méritait d'être repensée dans le but de gagner en efficacité sur le plan administratif et en souplesse afin de

---

<sup>1</sup> Les termes utilisés dans le présent message pour désigner des personnes s'appliquent indifféremment aux femmes et aux hommes.

répondre aux besoins actuels ainsi qu'aux défis auxquels la collectivité cantonale sera confrontée dans le futur. Les politiques publiques doivent être ajustées et réorientées en permanence en fonction des évolutions sociétales, économiques et institutionnelles, de sorte que la structure des autorités exécutives et administratives doit elle aussi pouvoir évoluer sans contraintes excessives.

Afin de pouvoir déployer la nouvelle organisation sans devoir attendre la fin d'une phase transitoire, le Gouvernement a adopté le 18 décembre 2015 une ordonnance urgente fondée sur l'article 91 de la Constitution cantonale (RSJU 101). A défaut d'une telle ordonnance, la nouvelle répartition des départements n'aurait pu avoir lieu que plusieurs mois plus tard, en cours de législature, après que le DOGA aurait été modifié par le Parlement, voire au commencement de la législature suivante, ce qui est excessivement contraignant.

Le premier objectif du présent message est d'adapter la législation à la nouvelle organisation. Le second consiste à faciliter les réorganisations qui interviendront dans le futur en assouplissant les règles définissant la composition des départements. Le Parlement conservera cependant la compétence de fixer dans le DOGA les contours de ceux-ci.

La volonté est de permettre une meilleure organisation du Gouvernement et de l'administration cantonale, tout en conservant la compétence du Parlement de se prononcer sur les axes principaux des réorganisations.

## **II. Exposé du projet**

### **A. Modifications de la LOGA**

Afin de respecter les exigences de l'article 96 de la Constitution, aux termes duquel la loi fixe les attributions des départements, le Parlement conserve la compétence d'instituer, dans les limites de la LOGA, les départements ainsi que les services, offices, sections, bureaux et délégués, et de définir les tâches de ces dernières entités (art. 37). Les notions de services fixes regroupés en blocs de base et de services mobiles disparaissent (art. 29, al. 2, et 37). L'article 29, alinéa 3, est supprimé pour éviter une redite avec l'article 37.

L'article 30, alinéa 2, voit sa rédaction quelque peu revue. Il est notamment précisé que la répartition en début de législature se fait sur la base d'un arrêté et que des services peuvent également être rattachés à la Chancellerie d'Etat, ce que prévoit déjà actuellement le DOGA. L'alinéa 2bis de cette disposition concerne le département chargé des relations avec la justice (cf. lettre C. ci-dessous).

En outre, l'article 30, alinéa 2ter, habilite expressément le Gouvernement à déroger à l'organisation des départements telle qu'arrêtée dans le DOGA. Cette dérogation n'est cependant admise qu'à titre provisoire, le Gouvernement étant tenu de présenter à brève échéance un message au Parlement ayant pour but d'adapter le DOGA à la nouvelle organisation. Cette possibilité se justifie du fait que la séance constitutive du Gouvernement coïncide avec le début d'une législature et qu'il n'est pas possible d'anticiper une modification du DOGA. S'il utilise cette possibilité, le Gouvernement doit alors agir de manière diligente pour soumettre une proposition au Parlement. Celui-ci conserve la possibilité de refuser la proposition du Gouvernement. Cette nouvelle disposition, contenue dans une loi au sens formel et habilitant le Gouvernement à déroger à un

décret de façon provisoire sur une matière clairement délimitée, permettra de ne pas recourir au droit d'urgence comme cela a été fait le 18 décembre 2015.

## **B. Principaux éléments de la révision du DOGA**

Le DOGA fait l'objet d'une révision complète, mais limitée principalement à sa structure. L'idée qui la sous-tend consiste à indiquer les cinq départements avec leur appellation complète en un seul endroit (à l'art. 15, al. 1), en précisant que les unités administratives qui exercent les tâches relevant de leurs domaines leur sont rattachées (al. 2). Pour le surplus, le Gouvernement dispose d'une marge de manœuvre pour répartir les autres unités administratives par le biais de l'arrêté fondé sur l'article 30, alinéa 2, LOGA.

Il a par ailleurs été renoncé à maintenir les dispositions actuelles portant sur les compétences du Gouvernement dans les affaires des départements (art. 17, 34, 50, 66 et 82 du DOGA actuel). Les articles 89 à 92 de la Constitution ainsi que les dispositions générales de la LOGA (en particulier ses art. 3 et 4) ont en effet un contenu suffisant pour définir les tâches du Gouvernement dans les différents domaines confiés aux départements. La législation spéciale les précise également.

Dans la même logique, le projet ne contient plus de dispositions précisant les tâches des départements dans les différents domaines qui leur sont confiés. Les dispositions actuelles (art. 18, 35, 51, 67 et 83 du DOGA) constituent en partie des redites des articles 31 et 34 LOGA ou de la législation spéciale, ou n'ont qu'une portée limitée.

Des dispositions transitoires sont prévues pour permettre l'articulation entre l'ancienne législation et le nouveau système, qui se veut plus souple. La législation spéciale ne mentionnera plus l'appellation exacte des départements afin de faciliter les modifications futures.

Les nouvelles règles permettront ainsi de revoir plus facilement l'organisation des départements, notamment en début de législature, l'adaptation d'une seule disposition du DOGA étant en principe nécessaire, le reste relevant du Gouvernement.

Les attributions des unités administratives n'ont pas fait l'objet d'une révision, si ce n'est pour corriger des éléments notoirement désuets (p. ex. une référence à une loi ou à un article abrogé), uniformiser la terminologie (p. ex. préciser que chaque unité administrative a pour tâche d'élaborer, en collaboration avec le Service juridique, la législation dans ses domaines d'attribution) ou supprimer des mentions manifestement superflues (p. ex. attribuer à un service la tenue de sa propre comptabilité). Une révision ultérieure des attributions des services, ou des commissions qui leur sont adjointes, reste ainsi réservée, en fonction des besoins.

## **C. Modification de la loi d'organisation judiciaire**

Le DOGA, la loi d'organisation judiciaire et la législation spéciale mentionnent le Département de la Justice, mais celui-ci ne figure plus dans la dénomination actuelle des départements. Dans la nouvelle organisation, le Département de l'intérieur est chargé des relations avec la justice.

En vertu de l'article 55 de la Constitution, le pouvoir judiciaire est séparé des pouvoirs législatif et exécutif. Ainsi, le membre du Gouvernement en charge du Département de la Justice n'a dans les faits qu'un rôle restreint à l'égard des autorités judiciaires. Il doit principalement s'assurer que celles-ci disposent des moyens adéquats à l'accomplissement de leurs tâches. Les questions qu'il traite concernent ainsi essentiellement la gestion des ressources humaines et des locaux. Il siège également dans le Conseil de surveillance de la magistrature. Il n'intervient en aucune façon dans les décisions que sont appelées à prendre les autorités judiciaires dans les procédures civiles, pénales ou administratives dont elles sont saisies.

Au vu de ces tâches restreintes, il n'apparaît pas justifié de maintenir dans la législation la référence expresse au Département de la Justice. La loi d'organisation judiciaire fait ainsi, au vu de son importance, l'objet d'une révision formelle afin d'adapter à quatre endroits la référence au département. La LOGA est modifiée dans ce sens à son article 30, alinéa 2bis, et le DOGA prévoit une disposition transitoire pour adapter les autres bases légales dans la législation spéciale (art. 104, al. 2).

Cette modification est une manière de réaffirmer l'indépendance de la justice à l'égard du pouvoir exécutif.

#### **D. Modifications de la loi sur l'exécution des peines et mesures et de la loi sur l'action sociale**

Pour des questions de synergies, il est d'ores et déjà prévu de regrouper, au sein du Service juridique, l'agent de probation (actuellement rattaché au Service de l'action sociale) avec les collaborateurs qui s'occupent de l'exécution des peines et mesures auxquelles ont été condamnées les personnes majeures. L'encaissement des amendes et des frais n'est pas concerné par cette jonction.

Le regroupement dans une même entité de l'assistance de probation et de l'exécution des sanctions est connu dans la plupart des cantons romands. Il suit en cela les recommandations de plusieurs experts en matière pénitentiaire afin d'améliorer au maximum le partage des informations et le suivi des condamnés. Il n'en reste pas moins que, pour conserver les prérogatives et les spécificités de chacun des domaines dans le suivi des condamnés, ces tâches seront en principe assumées par des personnes différentes (art. 3, alinéa 1bis, du projet de modification de la loi sur l'exécution des peines et mesures). Outre des modifications du DOGA qui seront détaillées ci-dessous, deux textes doivent être modifiés pour réaliser ce regroupement, à savoir la loi sur l'exécution des peines et mesures ainsi que la loi sur l'action sociale.

Par ailleurs, le Gouvernement a décidé de lancer un projet impliquant que le domaine de l'exécution des peines ne relève plus du Service juridique. Ce projet fera l'objet d'une révision législative ultérieure, de la compétence du Parlement.

### **III. Commentaire du DOGA**

Les dispositions du DOGA peuvent être commentées comme il suit :

- Art. 1 - 14 Les articles 1<sup>er</sup> et 2 sont usuels. Les articles 3 à 14 correspondent aux articles 1 à 12 du DOGA actuellement en vigueur, sous réserve des trois modifications suivantes : L'article 3, alinéa 1, formalise la pratique selon laquelle le Gouvernement ne siège pas toutes les semaines de l'année civile. L'article 6, alinéa 1, parle de la Chancellerie d'Etat par souci d'uniformisation, à l'image de qui a été fait dans la LOGA. L'article 12, alinéa 1, adapte à la pratique la signature des actes émanant du Gouvernement.
- Art. 15 Comme exposé ci-dessus, l'alinéa 1 sera en principe la seule base légale contenant expressément la dénomination des cinq départements. Il y aura lieu de l'adapter lors des réorganisations futures. Par ce biais, le Parlement conserve la compétence de déterminer dans la législation l'intitulé des départements et, par voie de conséquence, leurs principales attributions. Les autres tâches sont réparties par le Gouvernement conformément à l'article 30, alinéa 2, LOGA.
- Art. 16 L'article 100 DOGA actuellement en vigueur rattache certaines unités administratives à la Chancellerie d'Etat, dont la Chancellerie proprement dite et le Secrétariat du Parlement (conformément à ce qui est déjà institué par l'art. 8, al. 6, de la loi d'organisation du Parlement (RSJU 171.21), qui précise qu'il s'agit d'un rattachement administratif). Il est utile de maintenir expressément ce rattachement, étant entendu que le Gouvernement peut placer d'autres unités administratives sous la responsabilité de la Chancellerie (art. 30, al. 2, LOGA). La nouvelle rédaction n'entraîne aucun changement matériel.
- Art. 17 - 18 Ces dispositions correspondent aux articles 14 et 15 du DOGA actuellement en vigueur. L'article 17 ne procède cependant plus à l'ancienne distinction entre les services, dont le siège est à Delémont, et les autres unités administratives, dont le siège est ailleurs, cette règle n'étant dans les faits pas toujours appliquée. Par ailleurs, certaines lois spéciales fixent elles-mêmes le siège de certaines unités (p. ex. l'art. 9 de la loi sur l'organisation de la protection de l'enfant et de l'adulte, RSJU 213.1). A l'article 18, alinéa 2, il est précisé que la gestion financière peut être regroupée entre plusieurs services, cela conformément à une pratique existante et par souci de mise en commun des ressources.

Les articles 19 à 103 correspondent essentiellement à la teneur actuelle du DOGA et portent essentiellement sur la dénomination des unités administratives, leurs tâches, leurs subdivisions éventuelles et certaines commissions qui leur sont rattachées. Ces dispositions sont pour la plupart reprises sans changement, mais selon l'ordre alphabétique et non plus en fonction des départements. Comme cela a été expliqué ci-dessus (cf. point II. B.), les dispositions actuelles définissant les tâches du Gouvernement et des départements ne sont pas reprises. Pour le surplus, seules sont commentées ci-dessous les modifications apportées par rapport aux dispositions actuelles.

- Art. 19 L'assistance de probation est soustraite aux attributions du Service de l'action sociale pour rejoindre celles du Service juridique (cf. ci-dessus, lettre D.).

- Art. 26 Le Parlement a modifié l'actuel DOGA en supprimant la direction et la gestion du Laboratoire cantonal parmi les tâches confiées au Service de la consommation et des affaires vétérinaires. Cette modification entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2016. Dans la mesure où la présente révision n'entrera pas en vigueur auparavant, l'article 26 ne contient plus de référence au Laboratoire cantonal.
- Art. 35 Le Service de renseignements juridiques figure actuellement dans la section relative au Service juridique, bien que matériellement il n'existe aucun lien entre ceux-ci. La Recette et Administration de district s'occupe des liens entre les administrés et le Service des renseignements juridiques, en particulier de la prise de rendez-vous. Par conséquent, dans le projet, il est fait référence au Service des renseignements juridiques, qui n'est pas une unité administrative en tant que telle, dans la disposition relative aux attributions de la Recette et Administration de district (article 35, alinéa 2, lettre i). L'alinéa 4 reprend la teneur de l'article 110 du DOGA actuel afin de préciser certaines modalités de cette prestation.
- Art. 36 L'article 95 du DOGA actuel prévoit que le Contrôle des finances est un service autonome et indépendant, subordonné administrativement au Département des Finances. La nouvelle teneur ne fait pas référence à un lien de subordination, mais à un rattachement administratif, afin d'utiliser la même notion que l'article 70, alinéa 3, de la loi sur les finances cantonales (RSJU 611).
- Art. 37 L'article 37, alinéa 1, lettre b, est adapté à l'article 72, lettre b, de la loi sur les finances cantonales (RSJU 611) dans la mesure où chaque département peut mandater le Contrôle des finances.
- Art. 40 et 42 Les articles 40, lettre d, et 42, lettre i, intègrent dans le DOGA les attributions liées à la récente loi sur la protection du patrimoine archéologique et paléontologique (RSJU 445.4) et à la commission que celle-ci institue.
- Art. 52, let. h Actuellement, la compétence d'arbitrer et concilier les conflits sociaux est confiée au Département de l'Economie (art. 35, let. e, du DOGA actuel). La nouvelle teneur confie cette tâche au Service de l'économie et de l'emploi, en collaboration avec le département auquel il est rattaché.
- Art. 54 A la lettre j, la référence au « Service des forêts », qui n'existe plus, est remplacée par « Office de l'environnement ».
- Art. 58, let. c La référence au Département des Finances est remplacée par celle de Trésorerie générale.
- Art. 59 Le Conseil scolaire, qui selon l'article 68a du DOGA actuel est à la disposition du Département, est ajouté à cette disposition concernant les instances adjointes au Service de l'enseignement, en conformité avec la loi instituant le Conseil scolaire (RSJU 172.441).
- Art. 64, let. b Même remarque que pour l'article 58, lettre c.

- Art. 66 Le Conseil de la formation, qui selon l'article 68b du DOGA actuel est à la disposition du Département, est adjoint au Service de la formation des niveaux secondaire II et tertiaire, en conformité avec les articles 18 et suivants de l'ordonnance sur l'organisation de l'enseignement et de la formation des niveaux secondaire II et tertiaire (RSJU 412.011).
- Art. 68 Les tâches du Service de l'informatique ont été modernisées.
- Art. 75 Let. d : la teneur correspond à celle arrêtée par le Parlement le 9 décembre 2015 en deuxième lecture, dans le cadre du projet de révision de textes concernant la justice, qui n'est pas encore en vigueur (réserve de dispositions légales particulières, en particulier celle fondant la compétence du Tribunal de première instance pour l'entraide judiciaire internationale en matière civile).
- Let. f : référence est faite au département auquel est rattaché le Service du registre foncier et du registre du commerce, qui peut être différent de celui auquel le Service juridique est subordonné.
- Let. j : l'assistance de probation est ajoutée aux attributions du Service juridique (cf. lettre D. ci-dessus).
- Let. r : ajout des tâches liées aux commissions de conciliation en matière de bail et à l'approbation de formules officielles en la matière ; cette compétence n'est actuellement pas attribuée expressément, mais est exercée par le Service juridique.
- Art. 86 - 87 Dans la dénomination de l'Office de l'état civil, la mention « du Jura », superflue, est supprimée.
- Art. 90 Les tâches de l'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte ont été incorporées dans le DOGA. Elles correspondent à l'article 10 de loi sur l'organisation de la protection de l'enfant et de l'adulte (RSJU 213.1).
- Art. 93 La terminologie a été adaptée (p. ex. référence au système sanitaire et non plus hospitalier, référence désuète aux communes dans la surveillance et l'entretien des établissements hospitaliers).
- Art. 102, 106 Si la loi sur l'Office des véhicules est acceptée par le peuple lors du référendum qui aura lieu le 28 février 2016, les dispositions du DOGA actuel relatives à cet Office seront abrogées, au plus tôt le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Dans la mesure où le nouveau DOGA, s'il est accepté, entrera en vigueur auparavant, il convient de prévoir l'abrogation de l'article 102 en cas d'acceptation de la loi soumise à référendum. En cas de refus par le peuple lors de la votation du 28 février 2016, il conviendra de retirer l'article 106 du présent projet avant qu'il soit soumis au Parlement en seconde lecture.
- Art. 103 Cette disposition reprend la teneur de l'article 16a de l'actuel DOGA instituant des délégués, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016. L'alinéa 4 est une précision nouvelle.

Art. 104 Hormis à l'article 15, alinéa 1, la dénomination exacte des départements ne sera plus mentionnée dans la législation si celle-ci n'est plus actuelle. Par exemple, à l'article 61 de la loi sur l'action sociale (RSJU 850.1), les termes « le Département de la Santé et des Affaires sociales » seront remplacés par « le département auquel est rattaché le Service de l'action sociale ». Dans la mesure où les autorités judiciaires ne sont pas des unités administratives, une règle différente est prévue à l'alinéa 2 pour le département chargé des relations avec la justice.

Pour mémoire, il est précisé que l'article 152 de l'actuel DOGA, relatif au pouvoir d'organisation du Parlement et du Gouvernement, n'est pas repris dans le chapitre relatif aux dispositions transitoires car il a une teneur identique à l'article 38 LOGA.

Art. 105 Afin d'éviter une lacune en raison du changement de l'appellation des départements découlant des articles 15, alinéa 1, et 104, cette disposition contient une règle clarifiant la compétence des départements. Si une compétence n'est pas attribuée, le Gouvernement désigne le département compétent en application de l'article 32 LOGA.

#### **IV. Effets du projet**

Le présent projet aura pour premier effet d'adapter la législation à la nouvelle organisation des départements et de l'administration cantonale définie par le Gouvernement au début de cette législature. En second lieu, il permettra de faciliter les réformes futures, en rendant la structure des départements et la répartition des unités administratives plus souples.

#### **V. Conclusion**

Le Gouvernement invite le Parlement à réserver un accueil favorable au présent projet, qui participe à la modernisation des structures de l'Etat. L'assouplissement du cadre législatif permettra en particulier à celles-ci d'être modifiées plus facilement en fonction des nécessités futures.

Veillez croire, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Députés, à l'assurance de notre parfaite considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA  
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Charles Juillard  
Président

Jean-Christophe Kübler  
Chancelier d'Etat



Annexes :

- modification de la loi d'organisation du Gouvernement et de l'administration cantonale
- décret d'organisation du Gouvernement et de l'administration cantonale
- modification de la loi d'organisation judiciaire
- modification de la loi sur l'exécution des peines et mesures
- modification de la loi sur l'action sociale
- tableaux comparatifs des textes faisant l'objet d'une révision partielle