



Avis du Conseil d'Etat

sur

**le rapport de la commission législative au Grand Conseil
à l'appui**

- d'un projet de décret portant modification de la
Constitution de la République et Canton de Neuchâtel
(Cst.NE)
(destitution des membres des autorités exécutives et
judiciaires)**
- d'un projet de loi portant modification de la loi
d'organisation du Grand Conseil (OGC)
(destitution des membres du Conseil d'Etat)**

(Du 4 juin 2014)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Le Conseil d'Etat soutient pour l'essentiel les modifications constitutionnelles et légales proposées par la commission législative du Grand Conseil permettant, à des conditions bien précises, la destitution des autorités exécutives et judiciaires ainsi que celle des membres du Conseil d'Etat. Considérant que cette destitution doit rester exceptionnelle, il entend, par un amendement, proposer qu'elle ne soit rendue possible qu'à une majorité des trois quarts du Grand Conseil au lieu des trois cinquièmes retenus à l'article 326a, al. 1. nouveau OGC. Il sollicite, également par un amendement, la dissolution automatique du gouvernement en cas de démission de quatre de ses membres, ce que la commission n'a pas retenu. Enfin, le Conseil d'Etat regrette que les députés au Grand conseil aient exclu du champ d'application des modifications proposées les autorités législatives.

INTRODUCTION

Dans le délai imparti pour prendre position sur les propositions de la commission législative relatives à l'objet mentionné en titre, le Conseil d'Etat vous fait part de son appréciation sur lesdites propositions, en détaillant sur quelques points les positions qui furent les siennes durant les débats de la commission et en soumettant à votre

approbation deux propositions d'amendement sur des points de divergence qui lui paraissent essentiels.

En préambule, le Conseil d'Etat tient à souligner qu'il approuve les principales orientations retenues par la commission et qu'il est favorable, sur le principe, à l'adoption de règles concernant la destitution des autorités cantonales et communales. Le Conseil d'Etat soutient ainsi la modification proposée de la Constitution.

Tout au plus, peut-il rappeler à ce sujet qu'il s'est exprimé durant les débats en faveur d'une règle prévoyant également les cas de destitution pour les membres des autorités législatives. Le débat ayant eu lieu au sein de la commission législative, le Conseil d'Etat s'en remet néanmoins aux conclusions de celle-ci sur ce point et renonce à provoquer un nouveau débat en plénum par le dépôt d'un amendement.

PROJET DE LOI

S'agissant du projet de loi, le Conseil d'Etat ne peut en revanche suivre la commission législative dans sa proposition de l'article 326a, al. 1, *nouveau* prévoyant une majorité de trois cinquièmes pour décider de la destitution. Lors des travaux de la commission, le Conseil d'Etat a en effet proposé que soit retenue une majorité de quatre cinquièmes, considérant que la destitution devait apparaître comme un acte tout à fait exceptionnel et, surtout, éviter à tout prix le risque d'une décision fondée sur des motifs de politique partisane.

Or, celle-ci ne saurait se résumer au seul affrontement gauche-droite. Avec une majorité de trois cinquièmes, on ne peut en effet exclure une décision qui viserait un représentant d'une formation minoritaire, dont les positions heurteraient au-delà des clivages politiques traditionnels, sans toutefois porter atteinte au fonctionnement des institutions. L'élévation du seuil de la majorité qualifiée exigée permettrait d'atténuer ce risque et de recentrer les motifs de destitution éventuelle sur les circonstances portant véritablement atteinte au fonctionnement des institutions.

Cette modification est également proposée, par souci de cohérence en cas de suspension provisoire du membre du Conseil d'Etat.

Ayant pris acte de l'évolution des débats au sein de la commission sur ce point, le Conseil d'Etat soumet à votre approbation un amendement ne relevant finalement la majorité qualifiée qu'à trois quart, inférieure aux quatre cinquièmes proposés durant les travaux de la commission, mais supérieure aux trois cinquièmes retenus finalement par elle.

S'agissant de la procédure elle-même, le Conseil d'Etat regrette la compétence attribuée par l'art. 326b, al. 1^{er} *nouveau* à la commission de gestion, en plus du Conseil d'Etat et du bureau du Grand Conseil, d'engager la procédure de destitution. Le risque de points de vue divergents entre deux organes différents de la même autorité est ainsi créé et nuira, le cas échéant, à la crédibilité de la procédure.

En ne désignant que le Conseil d'Etat et le bureau, cet article aurait gagné en simplicité et en clarté. Vu la composition du bureau (un membre – de surcroît président de groupe – par parti), une telle version aurait de plus contribué à écarter toute connotation partisane à la décision d'engager ou non la procédure. La commission de gestion n'aurait pas pour autant été empêchée de se saisir de potentiels dysfonctionnements. Elle aurait eu pour seule contrainte de devoir à son tour saisir le bureau pour engager une procédure de destitution plutôt que de pouvoir l'engager elle-même. Bien que regrettant

la proposition de la commission sur ce point, le Conseil d'Etat renonce à formuler un amendement.

De même, le Conseil d'Etat renonce à amender l'article 326d, al. 1^{er} *nouveau*, mais souhaite manifester son désaccord à son sujet. En prévoyant que la réélection met fin d'office à la procédure de destitution, la commission postule en effet, à juste titre, que des faits qui seraient connus de l'électeur et ne l'empêcheraient pas de réélire le magistrat en cause, ne peuvent plus être pris en considération pour motiver une destitution après la réélection.

La proposition néglige pourtant le fait que la procédure engagée doit aussi permettre d'établir l'ensemble des faits et pas uniquement d'examiner les conséquences à en tirer. En prévoyant que la procédure se termine d'office avec la réélection, on pourrait renoncer ainsi à l'établissement de tous les faits. Et, le cas échéant, on ferait courir le risque de voir se prolonger des dysfonctionnements qui, potentiellement, portent atteinte à la bonne marche des institutions.

Rédigé ainsi sans nuance, cette disposition donne de surcroît appui à la personne en cause pour contester l'éventuelle ouverture d'une nouvelle procédure pour des motifs similaires dans la nouvelle législature. A tout le moins, l'alinéa 2 de l'article 326d *nouveau*, imposant à la commission chargée de l'instruction de constater la fin de la procédure, devrait-il prévoir que, dans des cas justifiés, celle-ci peut suggérer d'ouvrir une nouvelle procédure dans la nouvelle législature, pour, au moins, établir les faits.

Enfin, notre Conseil souhaite revenir sur une dernière proposition qui n'a pas trouvé grâce devant la commission législative, mais que nous souhaitons maintenir par le dépôt d'un second amendement.

Le Conseil d'Etat s'est en effet exprimé devant la commission législative en faveur d'une disposition prévoyant que la démission d'une majorité du gouvernement entraîne de facto la dissolution de cette autorité. Le Conseil d'Etat imagine mal, en effet, que les membres d'un collège ayant considéré que le comportement de l'un de ses membres porte atteinte au fonctionnement des institutions au point d'en justifier la destitution, pourraient, en cas de refus du Grand Conseil d'engager la procédure ou de conclure à la destitution, poursuivre un travail collégial conforme aux exigences de la fonction.

Soucieux de ne pas exposer non plus cette possibilité au risque d'une approche partisane, le Conseil d'Etat maintient ainsi sa proposition, mais en prévoyant que c'est la démission de quatre (et plus trois) membres du Conseil d'Etat qui entraîne la dissolution automatique de cette autorité et provoque une nouvelle élection de l'entier du gouvernement. C'est l'objet de notre second amendement.

CONCLUSION

En conclusion, le Conseil d'Etat souhaite souligner la grande sensibilité du sujet, qui touche aux aspects les plus importants du fonctionnement de nos institutions en proposant de défaire le résultat d'une élection populaire. Pour le gouvernement, toute justifiée que soit la démarche, elle impose une grande prudence et le souci de la nuance et de l'équilibre dans l'élaboration des solutions proposées, sous peine d'affaiblir ce que l'on tente au contraire de renforcer.

C'est dans cet esprit que notre autorité vous soumet les commentaires ci-devant ainsi que deux amendements, que nous vous remercions par avance, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les députés, de bien vouloir prendre en considération.

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

Neuchâtel, le 4 juin 2014

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
A.RIBAUX

La chancelière,
S. DESPLAND

Date: 4 juin 2014

Type de proposition: Amendement

Rattaché à: ad 14.605

Auteur-e-s: Conseil d'Etat

Titre: Destitution d'un membre des autorités - modification de la majorité du GC requise pour voter la destitution d'un membre du CE

Contenu

Dans le cadre du rapport visant à instaurer la possibilité de destituer un membre du CE, le projet de nouvel article 326a de l'OGC prévoit que le GC peut voter un décret à la majorité de trois cinquièmes. La rédaction suivante est proposée, qui porte cette majorité à trois quarts:

Art. 326a (nouveau):

¹Le Grand Conseil peut, par un décret voté à la majorité de trois quarts de ses membres, destituer un membre du Conseil d'Etat pour de justes motifs.

De même, par cohérence, une majorité identique est proposée pour voter la suspension provisoire:

Art. 326c (nouveau):

¹Dès que la procédure de destitution est engagée, le Grand Conseil peut, par un décret voté à la majorité de trois quarts de ses membres,...
(suite inchangée)

Motivation

S'agissant du projet de loi, le Conseil d'Etat ne peut en revanche suivre la commission législative dans sa proposition de l'article 326a, al. 1, *nouveau* prévoyant une majorité de trois cinquièmes pour décider de la destitution. Lors des travaux de la commission, le Conseil d'Etat a en effet proposé que soit retenue une majorité de quatre cinquièmes, considérant que la destitution devait apparaître comme un acte tout à fait exceptionnel et, surtout, éviter à tout prix le risque d'une décision fondée sur des motifs de politique partisane.

Or, celle-ci ne saurait se résumer au seul affrontement gauche-droite. Avec une majorité de trois cinquièmes, on ne peut en effet exclure une décision qui viserait un représentant d'une formation minoritaire, dont les positions heurteraient au-delà des clivages politiques traditionnels, sans toutefois porter atteinte au fonctionnement des institutions. L'élévation du seuil de la majorité qualifiée exigée permettrait d'atténuer ce risque et de recentrer les motifs de destitution éventuelle sur les circonstances portant véritablement atteinte au fonctionnement des institutions.

Cette modification est également proposée, par souci de cohérence en cas de suspension provisoire du membre du Conseil d'Etat.

Ayant pris acte de l'évolution des débats au sein de la commission sur ce point, le Conseil d'Etat soumet à votre approbation un amendement ne relevant finalement la majorité qualifiée qu'à trois quart, inférieure aux quatre cinquièmes proposés durant les travaux de la commission, mais supérieure aux trois cinquièmes retenus finalement par elle.

Date: 4 juin 2014

Type de proposition: Amendement

Rattaché à: ad 14.605

Auteur-e-s: Conseil d'Etat

Titre: Destitution d'un membre des autorités - introduction d'une possibilité de dissolution du CE si 4 de ses membres démissionnent

Contenu

Dans le cadre du rapport visant à instaurer la possibilité de destituer un membre du CE, le Conseil d'Etat avait souhaité que soit prévue la dissolution de l'exécutif entier si 3 de ses membres démissionnent. Le rapport n'a finalement pas retenu cette option, à laquelle le CE tient toutefois, mais en augmentant à 4 le nombre requis de membres démissionnaires.

Il est ainsi proposé d'insérer dans l'OGC, entre l'article 326c nouveau et l'article 326d nouveau, un article supplémentaire ainsi libellé:

Dissolution du
Conseil d'Etat

Art. 326 [...]

¹En cas de refus du Grand Conseil d'engager la procédure ou de conclure à la destitution, la démission de quatre membres du Conseil d'Etat entraîne la dissolution de cette autorité.

²Dans ce cas une nouvelle élection du Conseil d'Etat est organisée sans délai.

Cette possibilité de dissolution nous semble nécessiter aussi une adaptation du nouvel article 50a de la Constitution (qui ne prévoit dans le projet actuel que la destitution, et non la dissolution):

Art. 50a (nouveau)

La loi peut prévoir la destitution des membres du Conseil d'Etat et des autorités judiciaires, de même que la dissolution du Conseil d'Etat. Elle en règle la procédure et les conditions.

Motivation

Le Conseil d'Etat s'est en effet exprimé devant la commission législative en faveur d'une disposition prévoyant que la démission d'une majorité du gouvernement entraîne de facto la dissolution de cette autorité. Le Conseil d'Etat imagine mal, en effet, que les membres d'un collège ayant considéré que le comportement de l'un de ses membres porte atteinte au fonctionnement des institutions au point d'en justifier la destitution, pourraient, en cas de refus du Grand Conseil d'engager la procédure ou de conclure à la destitution, poursuivre un travail collégial conforme aux exigences de la fonction.

Soucieux de ne pas exposer non plus cette possibilité au risque d'une approche partisane, le Conseil d'Etat maintient ainsi sa proposition, mais en prévoyant que c'est la démission de quatre (et plus trois) membres du Conseil d'Etat qui entraîne la dissolution automatique de cette autorité et provoque une nouvelle élection de l'entier du gouvernement.