



## **Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui**

- de divers projets de lois destinées à adapter la législation cantonale à la nouvelle Constitution**
- d'un projet de décret fixant la date d'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution cantonale**

(Du 2 mai 2001)

---

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

### **1. INTRODUCTION**

#### **1.1. Généralités**

Lors de la votation populaire des 23 et 24 septembre 2000, le peuple neuchâtois s'est donné une nouvelle Constitution par 30.513 voix contre 9327. Cette nouvelle Constitution entraîne évidemment des conséquences importantes pour la législation cantonale. Ces conséquences sont de trois ordres. Il convient en effet de distinguer :

- les modifications législatives immédiatement nécessaires pour assurer l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution ;
- les modifications législatives requises par la nouvelle Constitution, mais qui ne sont pas immédiatement nécessaires ;
- les modifications législatives que la nouvelle Constitution permet d'envisager, mais sans les imposer.

Par le présent rapport, nous vous proposons les modifications législatives qui nous paraissent immédiatement nécessaires, ainsi qu'un certain nombre de modifications que la nouvelle Constitution permet d'envisager. Nous vous indiquons également les modifications législatives qui restent à réaliser.

Au surplus, nous vous proposons le décret fixant la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution au 1<sup>er</sup> janvier 2002.

## **1.2. Procédure de consultation**

Le Conseil d'Etat a consulté, de manière ciblée, les principaux intéressés par les modifications législatives proposées. Il s'agit en l'occurrence du bureau du Grand Conseil, de l'ensemble des communes du canton, dont trente-neuf ont répondu, du Tribunal cantonal et des associations du personnel ainsi que des services concernés à l'interne de l'administration. De manière générale, ces propositions ont été très favorablement accueillies. Au besoin, les avis divergents ou les modifications demandées par ceux qui ont été consultés seront traités dans le cadre des commentaires des dispositions qui vous sont proposées.

## **1.3. Garantie fédérale**

Le Conseil fédéral a proposé au Parlement d'accorder sans réserve la garantie fédérale à la nouvelle Constitution cantonale, qui est ainsi reconnue conforme au droit fédéral. Le Conseil fédéral a mis notamment en évidence les buts et les mandats sociaux de la nouvelle Constitution qui confirme ainsi le caractère résolument social de notre canton.

# **2. COMMENTAIRES DES DISPOSITIONS PROPOSÉES**

## **2.1. Loi sur le droit de cité neuchâtelois**

**2.1.1.** Le parlement a à de nombreuses reprises manifesté sa volonté de voir la procédure de naturalisation être simplifiée. Les modifications induites ici par la nouvelle Constitution en constituent une traduction particulièrement parlante. De même, il a manifesté son souhait de voir la procédure être financièrement allégée, au travers de l'approbation du postulat socialiste 97.113 « Naturalisation facilitée » et dont nous solliciterons le classement eu égard aux dispositions prises récemment par le Conseil d'Etat. En effet, par arrêté du 4 avril dernier, le Conseil d'Etat, après avoir consulté les communes, a modifié les émoluments prévus par la loi sur le droit de cité neuchâtelois. Ces émoluments correspondent désormais au seul montant des frais administratifs engendrés par la procédure de naturalisation et la demande formulée par le postulat nous paraît être remplie à satisfaction.

**2.1.2.** Dans la mesure où la compétence en matière de naturalisation passe du Grand Conseil (art. 39, al. 1, Cst. anc.) au Conseil d'Etat (art. 74, lettre e, Cst. nouv.), la loi sur le droit de cité neuchâtelois, du 7 novembre 1955, doit être modifiée en conséquence. Pour l'essentiel, le projet qui vous est soumis reprend les propositions contenues dans le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil, du 21 août 1991, à l'appui d'un projet de loi portant révision de la loi sur le droit de cité neuchâtelois, du règlement du Grand Conseil et de la loi sur les communes (91.036). Nous vous rappelons que ces

propositions ont été adoptées par le Grand Conseil le 1<sup>er</sup> octobre 1991, mais qu'étant apparues contraires à l'ordre constitutionnel en vigueur, elles ont été rapportées le 2 février 1993, suite au rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil, du 14 décembre 1992, à l'appui d'un projet de loi portant révision de la loi sur le droit de cité neuchâtelois et du règlement du Grand Conseil (93.002).

**2.1.3.** Nous vous proposons toutefois de renoncer à la commission cantonale des naturalisations (art. 23). Si une telle commission s'imposait par le passé, dès lors qu'il s'agissait de préparer la décision du Grand Conseil, il n'en va plus de même aujourd'hui. Une fois l'autorisation fédérale accordée, le département peut être saisi de la demande de naturalisation (art. 17); il complète au besoin le dossier, puis le transmet au Conseil communal, qui statue sur préavis de la commission communale des naturalisations et des agrégations (art. 18). Il s'ensuit que, lorsqu'il est appelé à se prononcer (art. 22, al. 1), le Conseil d'Etat dispose en principe d'un dossier complet et suffisamment documenté. A ce stade de la procédure, l'intervention d'une commission consultative cantonale n'a manifestement plus d'utilité. Selon l'article 22, alinéa 2, du projet, le département peut d'ailleurs toujours être chargé d'une instruction complémentaire.

La suppression de la commission cantonale des naturalisations implique en outre la modification formelle des articles 42, 43 et 45, qui ne concerneront plus désormais que la commission communale des naturalisations et des agrégations, laquelle conserve ses prérogatives, mais sans se voir reconnaître d'autres droits.

**2.1.4.** Il appartient au législateur cantonal de dire si et dans quelle mesure le requérant dispose d'un véritable droit à la naturalisation. Ce droit n'existe pas dans le système institué par la loi sur le droit de cité neuchâtelois, et nous ne pensons pas que le seul transfert de la compétence du Grand Conseil au Conseil d'Etat justifie son introduction. Au demeurant, s'agissant d'une compétence du Conseil d'Etat, nous ne voyons pas la nécessité de créer une voie de recours de droit cantonal. En effet, sauf de rares exceptions (décisions concernant la retraite anticipée, le renvoi pour justes motifs ou raison grave, la suspension provisoire ainsi que les décisions en matière d'expropriation), les décisions du Conseil d'Etat ne peuvent pas faire l'objet d'un recours auprès d'une instance cantonale, en l'occurrence le Tribunal administratif. Il n'y a dès lors aucune raison de faire une exception supplémentaire en matière de naturalisations cantonales.

**2.1.5.** Nous saisissons enfin l'occasion de cette révision pour vous proposer de remplacer dans la loi la mention du département de Justice par celle du département désigné par le Conseil d'Etat (art. 2, al. 2), puis par celle du département.

## **2.2. Loi sur les droits politiques**

### **2.2.1. *Champ d'application***

La modification proposée à l'article premier de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984, a pour seul but d'y introduire la notion – nouvelle – de la motion populaire.

### **2.2.2. *Qualité d'électeur***

2.2.2.1. En matière cantonale, la qualité d'électeur est définie à l'article 37, alinéa 1, de la nouvelle Constitution. L'article 2 du projet qui vous est soumis reprend les termes de la norme constitutionnelle.

2.2.2.2. En matière communale, la qualité d'électeur est l'affaire du législateur (art. 95, al. 5, Cst. nouv.). Elle fait l'objet de l'article 3 de la loi, qui la reconnaît aux Suisses et aux Suissesses âgés de 18 ans révolus et domiciliés dans la commune, aux étrangers et aux étrangères et apatrides du même âge qui sont au bénéfice d'un permis d'établissement et qui ont leur domicile dans le canton depuis un an au moins. Au vu du résultat de la consultation auprès des communes, le Conseil d'Etat a renoncé à étendre la qualité d'électeur en matière communale aux Suissesses et Suisses de l'étranger, comme c'est le cas en matière cantonale.

2.2.2.3. Comme par le passé, la qualité d'électeur est refusée aux personnes interdites pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit. L'article 37, alinéa 2, de la nouvelle Constitution dispose toutefois que la loi peut prévoir une procédure qui permette à la personne interdite d'obtenir, en prouvant qu'elle est capable de discernement, sa réintégration dans le corps électoral. L'institution d'une telle procédure nous paraît justifiée. Nous vous proposons en conséquence de compléter l'article 4 de la loi et de prévoir que les personnes interdites pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit, qui ne sont en principe pas électrices (al. 1), peuvent néanmoins réintégrer le corps électoral en prouvant qu'elles sont capables de discernement (al. 2). Le pouvoir de décision peut être confié au Département de la justice, de la santé et de la sécurité. Selon l'article 5 du règlement d'exécution, c'est lui qui communique au Conseil communal le nom des personnes interdites pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit, et l'on peut raisonnablement envisager qu'il se prononce sur leur réintégration dans le corps électoral. Au demeurant, sa décision pourra faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif, conformément à la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale, du 22 mars 1983, et à la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979. Pour des raisons pratiques, nous vous proposons toutefois de ne pas désigner le département dans la loi et d'en laisser la compétence au Conseil d'Etat. Quant à la procédure proprement dite, qui n'a pas sa place dans la loi, nous suggérons qu'elle fasse l'objet d'un arrêté du Conseil d'Etat (al. 3).

### **2.2.3. Conditions d'éligibilité et incompatibilités**

2.2.3.1. Pour être éligible, il faut tout d'abord être de nationalité suisse, ce qui exclut les personnes étrangères électrices, qui ne sont donc pas éligibles. Selon l'article 47 de la nouvelle Constitution, la loi peut déclarer éligibles au Conseil d'Etat et aux autorités judiciaires des personnes qui sont domiciliées dans un autre canton suisse et, dans son rapport à l'appui d'un projet de nouvelle Constitution cantonale, du 22 novembre 1999, la commission « Constitution » du Grand Conseil expose que « la subordination de l'éligibilité à la qualité d'électeur, c'est-à-dire à un domicile à Neuchâtel, est une exigence qui peut, dans certains cas, se révéler dissuasive : par exemple, un candidat au Conseil d'Etat ou à une magistrature de l'ordre judiciaire domicilié dans un autre canton devrait venir habiter le canton avant l'élection – tout en courant le risque de n'être finalement pas élu. Il peut donc être préférable de n'exiger le domicile qu'après l'élection ; ce point relève de la législation ordinaire » (p. 73). Pour les membres du Conseil d'Etat, l'article 31 de la loi sur les droits politiques subordonne effectivement l'éligibilité à la qualité d'électeur, c'est-à-dire au domicile dans la circonscription électorale que constitue le canton (art. 38, lettre a, LDP). En revanche, l'article 31 de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN), du 27 juin 1979, dispose que « les magistrats prennent domicile dans le canton » (al. 1).

Pour répondre aux préoccupations de la commission, nous vous proposons de modifier l'article 31 de la loi et de consacrer l'éligibilité au Conseil d'Etat des personnes de nationalité suisse, domiciliées dans un autre canton suisse, qui ont l'exercice des droits civils et ne sont pas frappées d'inéligibilité par jugement (al. 2). Après l'élection, la question du domicile est réglée à l'article 32, qui dispose que « les élus doivent être domiciliés dans leur circonscription électorale, sinon ils perdent le bénéfice de leur élection ». Deux communes se sont déclarées opposées, sur le principe, à cette ouverture.

Quant aux conditions d'éligibilité des magistrats de l'ordre judiciaire, elles relèvent de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise et seront examinées plus loin (ch. 2.5.3).

2.2.3.2. L'article 33 de la loi traite des incompatibilités avec le mandat de député au Grand Conseil. La nouvelle disposition proposée est plus générale. Elle a pour objet l'ensemble des incompatibilités qui frappent la fonction publique neuchâteloise à teneur de l'article 48 de la nouvelle Constitution, dont elle reprend d'ailleurs les termes.

Parmi les membres du personnel de l'administration cantonale, qui sont en principe éligibles au Grand Conseil, la norme constitutionnelle excepte le personnel d'encadrement, les membres du personnel qui disposent d'un pouvoir décisionnel ou de police, le personnel des autorités judiciaires et du service du Grand Conseil, ainsi que les collaboratrices et les collaborateurs de l'entourage immédiat du Conseil d'Etat et de la chancellerie d'Etat, en précisant que « la loi définit ces catégories ». Nous avons dressé la liste des fonctions de l'administration cantonale qui nous paraissent incompatibles

avec le mandat de député au Grand Conseil, et nous vous proposons d'en faire une annexe à la loi. Consultées, les associations du personnel en ont toutes accepté la teneur.

Le 4<sup>e</sup> alinéa de la disposition proposée est enfin repris de la disposition actuelle (art. 33, al. 2, LDP).

#### **2.2.4. Election du Conseil communal**

2.2.4.1. Selon l'article 95, alinéa 4, de la nouvelle Constitution, la commune décide si le Conseil communal est élu par le peuple ou par le Conseil général et elle fixe le système électoral. Il convient dès lors que la loi sur les droits politiques définisse les règles applicables à l'élection du Conseil communal par le peuple. L'article 95 a du projet qui vous est soumis dispose ainsi que le Conseil général fixe le mode d'élection des membres du Conseil communal (al. 1) et que l'élection du Conseil communal par le peuple a lieu selon le système de la représentation proportionnelle ou le système du scrutin majoritaire à deux tours (al. 2). La référence à la notion du *changement* aura pour conséquence que les communes qui décideront d'en rester au système actuel de l'élection du Conseil communal par le Conseil général n'auront pas à consulter leur corps électoral. Il nous paraît enfin que, comme c'est le cas pour le système électoral applicable à l'élection du Conseil général (art. 91, al. 3, LDP), le mode d'élection des membres du Conseil communal ne doit pas pouvoir être changé dans les trois mois qui précèdent l'élection.

2.2.4.2. Lorsque l'élection a lieu selon le système de la représentation proportionnelle (art. 95 b), les dispositions qui régissent l'élection du Grand Conseil nous paraissent pouvoir s'appliquer par analogie (al. 1), à l'exception toutefois de l'article 65, alinéa 1. En cas de vacance de siège pendant la législature, lorsqu'il n'y a pas de suppléant, une élection complémentaire s'impose. Il ne serait pas convenable qu'un membre du Conseil communal puisse être simplement désigné par un parti politique ou un groupement d'électeurs. Elu sans vote, il n'aurait aucune légitimité.

2.2.4.3. Lorsque l'élection a lieu selon le système du scrutin majoritaire à deux tours (art. 95 c), ce sont les dispositions qui régissent l'élection du Conseil d'Etat qui peuvent s'appliquer par analogie.

2.2.4.4. Les dispositions communes prévues à l'article 94 de la loi pour l'élection du Conseil général, quel que soit le système électoral choisi, peuvent enfin s'appliquer par analogie à l'élection du Conseil communal. C'est là l'objet de l'article 95 d du projet qui vous est soumis.

#### **2.2.5. Initiative**

2.2.5.1. En ce qui concerne l'objet de l'initiative législative (art. 98, al. 1, LDP), la nouvelle disposition proposée a simplement pour but d'adapter le texte de la loi à la nouvelle norme constitutionnelle (art. 40, al. 2).

2.2.5.2. Pour le surplus, les modifications proposées sont de nature essentiellement formelle. Les notions de *proposition conçue en termes généraux* et de *projet rédigé de toute pièce* sont remplacées par celles de *proposition générale* et de *projet rédigé*, selon la terminologie utilisée aux articles 40, alinéa 3, et 102, alinéa 2, de la nouvelle Constitution, et, pour les raisons qui seront exposées plus loin (ch. 2.3.2.1), la notion de *décret de portée générale* disparaît. Nous avons également cherché à unifier la formulation de certaines dispositions. Nous vous proposons enfin d'abroger le 4<sup>e</sup> alinéa de l'article 109, qui concerne le traitement des modifications constitutionnelles par le Grand Conseil, selon les articles 84, alinéa 6, de l'ancienne Constitution et 103 de la nouvelle, et qui n'a manifestement pas sa place dans la loi sur les droits politiques.

## **2.2.6. Motion populaire**

2.2.6.1. L'article 41 de la nouvelle Constitution institue un nouvel instrument de démocratie: la motion populaire. Si l'on se réfère au rapport de la commission (p. 67), il s'agit d'une forme mineure de l'initiative populaire; elle ne s'adresse qu'au Grand Conseil, et si celui-ci est tenu de l'examiner, il a néanmoins la faculté d'en disposer librement, comme il le fait des propositions de ses propres membres. Cet instrument est connu à Soleure. Aussi la réglementation que nous vous soumettons pour assurer son exercice dans le canton s'inspire-t-elle de la réglementation soleuroise. Nous nous sommes également efforcé de rattacher cette réglementation à des institutions connues du droit public cantonal.

2.2.6.2. Le projet définit le contenu et la forme de la motion populaire (art. 117 a), qui est soumise au principe de l'unité de la matière, doit revêtir la forme d'une proposition générale et peut avoir pour objet une révision de la Constitution, l'adoption, la modification ou l'abrogation d'une loi ou d'un décret, ou encore toute autre question déterminée intéressant le canton. Il fixe ensuite le contenu des listes de signatures (art. 117 b) et, s'agissant de la manière de signer, de l'attestation officielle et des causes de nullité, il renvoie aux dispositions relatives à l'initiative populaire (art. 117 c). Une fois attestées par le Conseil communal, les listes de signatures sont déposées à la chancellerie d'Etat, qui détermine si la motion a recueilli le nombre prescrit de signatures valables et qui, si tel est le cas, la transmet au bureau du Grand Conseil (art. 117 d). Au Grand Conseil, la motion populaire est traitée comme une motion (art. 117 e). Elle peut enfin être retirée par son premier signataire jusqu'au début de la délibération au Grand Conseil (art. 117 f).

Enfin, la motion populaire, que l'article 41 de la nouvelle Constitution institue sur le plan cantonal, ne nous paraît pas pouvoir être instituée également sur le plan communal, faute d'une base constitutionnelle adéquate. En effet, l'article 41 de la nouvelle Constitution prévoit que cent électrices ou électeurs peuvent adresser une motion au Grand Conseil. Il ne fait allusion à aucune autre autorité. Ce faisant, le constituant ne semble pas avoir voulu

que la motion populaire puisse également s'exercer sur le plan communal. Ni les travaux préparatoires ni les débats devant votre Conseil n'y font d'ailleurs allusion. Plusieurs communes consultées sont du même avis.

### **2.2.7. Référendum**

Pour le référendum obligatoire (art. 118 LDP), la révision proposée est de nature formelle: il s'agit simplement de faire référence aux articles 44 et 104 de la nouvelle Constitution. Pour le référendum facultatif (art. 119 LDP), la révision exigée par l'article 42 de la nouvelle Constitution est de nature matérielle: elle touche en effet au nombre de signatures requises, ainsi qu'à l'objet du référendum.

## **2.3. Loi d'organisation du Grand Conseil**

### **2.3.1. Dispositions générales**

2.3.1.1. En ce qui concerne les compétences du Grand Conseil, l'article 2 de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 22 mars 1993, reprend textuellement l'article 39, alinéa 1, de l'ancienne Constitution; l'article 90 de la loi attribue en outre au Grand Conseil la compétence d'exercer les droits politiques du canton en matière fédérale. Les compétences du Grand Conseil sont mentionnées aux articles 55 à 61 de la nouvelle Constitution. Ce sont donc ces dispositions qui doivent être reprises dans la loi et qui font l'objet des articles 2 à 2 f du projet qui vous est soumis. A noter que la compétence du Grand Conseil pour exercer les droits de participation que le droit fédéral confère aux cantons figure à l'article 61, alinéa 1, lettre a, de la nouvelle Constitution, repris à l'article 2 f, alinéa 1, lettre a, du projet.

A noter également que la compétence du Grand Conseil pour exercer la haute surveillance sur la gestion du Tribunal cantonal prévue à l'article 59 de la nouvelle Constitution est reprise à l'article 2 d du projet. Cette haute surveillance ne peut évidemment porter sur la jurisprudence du tribunal, mais elle doit contrôler que la justice est rendue et qu'elle l'est dans des délais raisonnables.

2.3.1.2. Les modifications proposées aux articles 3 et 4 sont de nature plutôt formelle: les textes légaux sont adaptés au texte des nouvelles normes constitutionnelles régissant la matière, c'est-à-dire l'article 54 de la nouvelle Constitution pour ce qui concerne l'indépendance des membres du Grand Conseil (art. 3) et l'article 50, alinéa 1, pour ce qui touche à leur immunité (art. 4).

2.3.1.3. La nouvelle Constitution, en son article 79, alinéa 1, règle le droit à l'information du Grand Conseil et de ses commissions. Cette disposition, puisque nouvelle, est reprise dans la loi (art. 5 a).

2.3.1.4. Il nous paraît de plus judicieux de compléter les dispositions générales de la loi par l'introduction de deux nouveaux articles: l'un concernant



le droit d'initiative, c'est-à-dire la compétence de saisir le Grand Conseil d'une proposition matérielle (art. 6b), selon l'article 64 de la nouvelle Constitution; l'autre concernant la participation du Conseil d'Etat aux séances du Grand Conseil (art. 6c), selon l'article 82 de la nouvelle Constitution.

2.3.1.5. Compte tenu de l'augmentation du nombre de sessions ordinaires, le bureau du Grand Conseil a suggéré que, lorsque les travaux dont une commission a été chargée sont de longue durée, elle doit renseigner le Grand Conseil deux fois par an, ordinairement aux sessions du budget et des comptes. Le Conseil d'Etat a fait sienne cette proposition et a modifié en conséquence l'article 24, alinéa 3, de la loi.

### **2.3.2. Forme des actes obligatoires**

2.3.2.1. Dans son rapport du 22 novembre 1999, la commission expose « que la forme du décret de portée générale est abandonnée: comprise comme une loi à durée limitée (art. 30, al. 2, OGC), elle ne sert en effet strictement à rien. La loi aussi peut être limitée dans sa durée et la procédure de l'urgence, aujourd'hui spécifique du décret (art. 39, al. 2, Cst. NE), peut très bien être appliquée à une loi » (p. 68). L'article 29 du projet qui vous est soumis prévoit ainsi que les actes obligatoires du Grand Conseil revêtent la forme de la loi ou du décret. La notion *du décret de portée générale* disparaît, et celle du *décret simple* est remplacée par celle du *décret*. Les actes contenant des règles de droit sont édictés sous forme de lois (art. 30, al. 1), alors que les actes obligatoires pour lesquels la forme de la loi n'est pas prescrite sont édictés sous forme de décrets (art. 31, al. 1). Quant à l'énumération des actes qui doivent revêtir la forme du décret (art. 31, al. 2), elle est reprise du droit actuel.

2.3.2.2. L'article 32 de la loi réserve les dispositions sur le référendum financier facultatif ou obligatoire. Le référendum financier obligatoire a toutefois été abandonné. L'article que nous vous proposons se borne dès lors à rappeler les actes du Grand Conseil qui sont soumis au référendum populaire facultatif, selon l'article 42 de la nouvelle Constitution.

2.3.2.3. Conformément à l'article 39, alinéa 2, de l'ancienne Constitution, la clause d'urgence supprime toute possibilité de référendum, ce qui n'est guère conforme à une normale de la démocratie directe, comme la commission le fait justement observer dans son rapport (p. 70). Le système prévu à l'article 43 de la nouvelle Constitution, qui s'inspire du système fédéral, est différent. Alors que le référendum ordinaire a un effet suspensif, ce qui signifie que la loi n'entre pas en vigueur tant que la procédure référendaire n'est pas achevée, le référendum en cas d'urgence n'a qu'un effet abrogatoire; la loi entre immédiatement en vigueur, mais le référendum la rend caduque au bout d'un an, à moins qu'elle n'ait été, dans l'intervalle, acceptée par le peuple. Au demeurant, la nouvelle norme constitutionnelle maintient l'exigence de la majorité qualifiée des deux tiers des membres du Grand Conseil

qui prennent part au vote. L'article 32 a du projet rappelle ces principes, en précisant, comme c'est le cas aujourd'hui, que la décision d'urgence doit faire l'objet d'une clause spéciale insérée dans la loi elle-même (al. 3).

### **2.3.3. Naturalisations**

Dans la mesure où la compétence en matière de naturalisation passe du Grand Conseil au Conseil d'Etat, tout ce qui concerne ce domaine doit disparaître de la loi d'organisation du Grand Conseil : suppression de la commission des naturalisations parmi les commissions permanentes du Grand Conseil (art. 19, ch. 1) et de la mention des naturalisations parmi les objets inscrits à l'ordre du jour (art. 56, al. 2, lettre *d*) ; abrogation des articles régissant la procédure de naturalisation, c'est-à-dire des articles 83 (rapport du Conseil d'Etat, 84 (décision) et 113 (scrutin secret) ; modification de l'article 64, alinéa 2, en tant qu'il concerne les rapports de la commission des naturalisations.

### **2.3.4. Organisation**

2.3.4.1. En application de l'article 37 de l'ancienne Constitution, qui prévoit que le Grand Conseil se réunit régulièrement deux fois par an, l'article 47, alinéa 1, de la loi dispose que le Grand Conseil siège en session ordinaire dès le troisième lundi de mai (le lendemain de ce lundi si ce dernier est le lundi de Pentecôte) et dès le troisième lundi de novembre sur convocation du président. Selon l'article 62, alinéa 1, de la nouvelle Constitution, le Grand Conseil se réunit de plein droit quatre fois par an, la loi pouvant prévoir d'autres sessions. Nous vous proposons dès lors de prévoir que le Grand Conseil siège en sessions ordinaires, quatre fois par année, dès le troisième lundi de mai (le lendemain de ce lundi si ce dernier est le lundi de Pentecôte), sur convocation de sa présidente ou de son président. Pour le surplus, le texte qui vous est soumis correspond au texte actuel de la loi. Quant à la modification proposée à l'article 57, elle est purement formelle : la notion de *session ordinaire de printemps* est remplacée par celle de *session ordinaire du mois de mai*.

2.3.4.2 Les modifications proposées aux articles 48, 56, 60, 66, 67 et 69 sont également de nature formelle : elles tendent à intégrer dans la loi les notions nouvelles que sont *la recommandation*, *la motion populaire* et *la proposition de communes*.

Quant à la modification de l'article 76, elle ne fait que reprendre le texte de la nouvelle Constitution.

2.3.4.3. Selon l'article 82 de la nouvelle Constitution, les membres du Conseil d'Etat peuvent participer aux séances du Grand Conseil et à celles de ses commissions, y prendre la parole et y faire des propositions. Pour les séances du Grand Conseil, nous vous avons proposé de consacrer ce droit dans les dispositions générales de la loi (art. 6c). Nous vous proposons également de prévoir formellement, comme cela se pratique aujourd'hui, la

participation des membres du Conseil d'Etat, accompagnés au besoin des chefs des services concernés ou d'autres collaborateurs, aux séances des commissions du Grand Conseil. C'est là l'objet de l'article 24 a qui vous est soumis.

2.3.4.4. L'article 116, alinéa 2, dispose que le Grand Conseil ne peut prononcer l'urgence qu'à la majorité des deux tiers des députés qui prennent part au vote. Consacrée à l'article 43, alinéa 1, de la nouvelle Constitution, cette exigence est rappelée à l'article 32 a du projet, qui traite de la clause d'urgence. Le 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 116 peut en conséquence être abrogé.

2.3.4.5. L'article 116 a définit les modalités de la clause référendaire demandée par les députés, en vertu de l'article 42, alinéa 2, lettre g, de la nouvelle Constitution. Cette demande doit être faite par écrit et doit être remise au président avant la votation finale de l'acte en cause.

### ***2.3.5. Recommandation, motion populaire, proposition de communes***

2.3.5.1 Prévue à l'article 81, alinéa 2, de la nouvelle Constitution, la recommandation apparaît comme une innovation dans un domaine délicat, celui du pouvoir d'ingérence du Grand Conseil dans les compétences législatives qui sont reconnues au Conseil d'Etat, c'est-à-dire sa faculté d'édicter des ordonnances. Par la recommandation, le Grand Conseil peut inviter le Conseil d'Etat à corriger une ordonnance. L'invitation est assurément pressante, comme la commission le relève dans son rapport (p. 91), mais elle n'est pas impérative. Si elle l'était, l'ingérence serait totale et le partage des compétences complètement brouillé. Dans le projet qui vous est soumis, la recommandation fait l'objet des nouveaux articles 75 a à 75 f. L'article 75 a définit la recommandation conformément à la norme constitutionnelle et les articles 75 b à 75 e précisent les modalités relatives aux signatures, au retrait et au traitement de la recommandation. Quant à l'article 75 f, qui fixe au Conseil d'Etat un délai de six mois pour adresser au Grand Conseil un rapport indiquant la manière dont il a donné suite à la recommandation, ou les raisons pour lesquelles il n'entend pas y donner suite, il est la conséquence du caractère non impératif de la recommandation.

2.3.5.2. La motion populaire fait l'objet des articles 83 à 84 b. L'article 83 règle sa communication et les articles 84, 84 a et 84 b prévoient les modalités relatives à ses amendements et à son traitement. La motion populaire revêt en effet la forme d'une proposition générale (ch. 2.2.6.2). Pour les propositions des communes (art. 90), le projet renvoie aux dispositions concernant le traitement des projets de lois ou de décrets (art. 75), lorsqu'il s'agit d'un projet rédigé, et à celles concernant le traitement des motions populaires (art. 83 à 84 b), lorsqu'il s'agit d'une proposition générale.

## **2.4. Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale**

En tant qu'elle concerne les fonctions et les attributions du Conseil d'Etat, ainsi que son organisation (art. 1 à 30), la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale, du 22 mars 1983, nécessite d'importantes modifications. Le rôle du Conseil d'Etat doit être mieux défini. Ses compétences et ses tâches doivent être adaptées, à la forme et sur le fond, aux nouvelles normes constitutionnelles en la matière (art. 66, 68 à 74, 75, 77 et 80). La loi doit enfin être dépouillée des dispositions de pure organisation, qui sont désormais du ressort du Conseil d'Etat lui-même, selon l'article 76, alinéa 1, de la nouvelle Constitution.

En revanche, les dispositions de la loi concernant les unités administratives (art. 31 à 45) et la responsabilité des membres du Conseil d'Etat (art. 46 à 50), ainsi que leur immunité (art. 51), ne requièrent pas de modification. A noter que l'immunité prévue à l'article 51 trouve enfin la base constitutionnelle qui lui manquait jusqu'à présent. L'article 50, alinéa 1, de la nouvelle Constitution dispose en effet que les membres du Conseil d'Etat, comme les membres du Grand Conseil, ne peuvent être poursuivis pour les propos qu'ils tiennent devant le Grand Conseil ou l'un de ses organes.

### **2.4.1. Rôle et composition**

En ce qui concerne le rôle du Conseil d'Etat, l'article premier mentionne l'exercice du pouvoir gouvernemental et exécutif (al. 1), comme le prévoit l'article 66, alinéa 1, de la nouvelle Constitution, mais il rappelle aussi ses compétences en matière de juridiction administrative (al. 2). L'article 2 rappelle en outre sa composition et son mode d'élection.

### **2.4.2. Compétences et tâches**

#### **2.4.2.1. Gouvernement**

Selon l'article 68 de la nouvelle Constitution, le Conseil d'Etat conduit la politique du canton, sous la réserve des compétences du Grand Conseil et du peuple. Le premier alinéa de l'article 3 proposé rappelle ce principe, alors que les alinéas 2 et 3 reprennent les tâches gouvernementales prévues à l'article 2, alinéa 1, lettres *c*, *d* et *e* de la loi actuelle. Le programme de législature prévu à l'article 4 est une exigence nouvelle de la Constitution (art. 80, al. 1). Si l'on se réfère au rapport de la commission (p. 90), la présentation par le Conseil d'Etat d'un programme de législature, accompagné d'un plan financier, assure une plus grande prévisibilité à la politique gouvernementale et permet au Grand Conseil, à ses organes et à ses membres de mieux préparer leur action. L'article 5 du projet, qui traite de l'institution de commissions et de la désignation d'experts et de représentants, est repris de la loi actuelle, de même que l'article 6, alinéa 1, qui concerne le devoir général d'information du Conseil d'Etat. L'alinéa 2 de cette disposition est nouveau:

il tend à assurer l'exercice du droit à l'information que la Constitution reconnaît au public (art. 18), ainsi qu'au Grand Conseil et à ses commissions (art. 79, al. 1), et que la loi d'organisation du Grand Conseil reconnaît aux députés personnellement (art. 5 a). Et dans la mesure où l'article 61, alinéa 1, lettre c, de la nouvelle Constitution permet au Grand Conseil de donner, s'il le veut, son avis lors des consultations fédérales, l'alinéa 3 prévoit que le Conseil d'Etat avise le bureau du Grand Conseil des consultations fédérales dont il est saisi.

#### *2.4.2.2. Direction de l'administration cantonale*

Dans son principe, la compétence du Conseil d'Etat, telle qu'elle est prévue à l'article 7, résulte de l'article 77 de la nouvelle Constitution. Il nous a cependant paru nécessaire de préciser, comme le fait la loi actuelle (art. 3), que le Conseil d'Etat exerce une surveillance constante sur l'administration cantonale, lui donne les instructions nécessaires, coordonne son activité et veille à une bonne circulation interne de l'information (al. 2), que, dans la règle, il nomme les titulaires de fonctions publiques et met fin aux rapports de service (al. 3), et qu'il veille à ce que l'activité administrative soit conforme au droit, économe, rationnelle et efficace (al. 4).

#### *2.4.2.3. Législation*

Dans ce domaine, l'article 8 proposé reprend les termes de l'article 69 de la nouvelle Constitution, en ajoutant, comme le prévoit l'article 4, alinéa 2, de la loi actuelle, que le Conseil d'Etat veille à ce que tout projet soit apprécié quant à ses conséquences financières et juridiques (al. 2). Au demeurant, pour respecter la terminologie neuchâteloise, il nous a paru nécessaire de préciser que les ordonnances d'exécution édictées par le Conseil d'Etat dans le cadre des compétences qui lui sont reconnues le sont sous forme de *règlements ou d'arrêtés* (al. 3).

#### *2.4.2.4. Traités*

L'article 9 du projet qui vous est soumis dispose, conformément à l'article 70 de la nouvelle Constitution, que le Conseil d'Etat négocie, conclut et ratifie les traités internationaux et les traités intercantonaux, et qu'il les soumet à l'approbation du Grand Conseil, à moins qu'une loi et un traité approuvé par le Grand Conseil n'en dispose autrement (al. 1). Il rappelle en outre le devoir d'information et de consultation du Conseil d'Etat en matière de politique extérieure, tant à l'égard du Grand Conseil (al. 2) que de sa commission des affaires extérieures (al. 3).

#### *2.4.2.5. Finances*

La disposition proposée (art. 10) confirme et précise, sur le modèle de l'article 2, alinéa 1, lettres a et b, de la loi actuelle, le mandat que l'article 71, alinéa 1, de la nouvelle Constitution confère au Conseil d'Etat en matière de

budget et de comptes (al. 1). Il rappelle en outre les compétences du Conseil d'Etat en matière de dépenses et de gestion du patrimoine administratif et financier de l'Etat (al. 2 et 3).

#### *2.4.2.6. Exécution*

Outre le rappel formel de la norme constitutionnelle (art. 72), la disposition que nous vous soumettons (art. 11) charge le Conseil d'Etat de désigner, pour autant qu'une norme de droit supérieur n'en dispose pas autrement, les autorités cantonales compétentes pour appliquer le droit cantonal, ainsi que le droit fédéral lorsque son application incombe au canton. Dans son principe, cette disposition est reprise de l'article 2, alinéa 2, de la loi actuelle.

#### *2.4.2.7. Surveillance des communes et autres compétences*

En ce qui concerne la surveillance des communes (art. 12) et les autres compétences du Conseil d'Etat (art. 13), les dispositions proposées se bornent à reprendre les termes des articles 73 et 74 de la nouvelle Constitution.

#### *2.4.2.8. Pouvoirs exceptionnels en cas de situations extraordinaires*

L'article 14 rappelle le mandat confié au Conseil d'Etat, selon l'article 75 de la nouvelle Constitution, de prendre, en cas de catastrophes ou d'autres situations extraordinaires, lorsque le Grand Conseil ne peut exercer ses compétences, toutes les mesures nécessaires pour protéger la population (al. 1). Il dispose en outre que ces mesures doivent faire l'objet d'un rapport au Grand Conseil (al. 2).

#### *2.4.2.9. Force armée*

La disposition prévue à l'article 15 est reprise de la loi actuelle (art. 30).

### **2.4.3. Règles d'organisation**

Dans ce chapitre, nous avons repris de la loi actuelle les dispositions d'organisation qui nous paraissent essentielles, et qui sont en conséquence du ressort du Grand Conseil: l'entrée en fonction des membres du Conseil d'Etat et leur rang (art. 16); la démission (art. 17); le secret de fonction (art. 18); le pouvoir de délégation (art. 19); les délégations du Conseil d'Etat (art. 20); le quorum (art. 21); les signatures (art. 22); la récusation (art. 23). Pour le surplus, l'organisation du Conseil d'Etat relève de l'autonomie que l'article 76, alinéa 1, de la nouvelle Constitution lui reconnaît.

## **2.5. Loi d'organisation judiciaire neuchâteloise**

### **2.5.1. Dispositions générales**

L'article premier de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN), du 27 juin 1979, rappelle la garantie constitutionnelle du juge naturel, telle

qu'elle figure à l'article 12 de l'ancienne Constitution. Dans ce domaine, les dispositions de la nouvelle Constitution sont un peu différentes: l'article 28 traite des garanties générales de procédure, et l'article 29 des garanties de procédure judiciaire. Ce sont donc ces dernières que nous vous proposons de rappeler à l'article premier de la loi. De même, nous vous proposons d'étendre la portée de l'article 3, qui traite des relations du juge avec les parties, en y introduisant formellement le principe de l'impartialité consacré à l'article 84, alinéa 2, de la nouvelle Constitution. L'article 4a du projet règle enfin la question de l'assermentation des magistrats de l'ordre judiciaire. Cette question n'est en effet pas traitée dans la nouvelle Constitution comme elle l'était à l'article 86 de l'ancienne. Rappelons que l'assermentation des membres du Grand Conseil et du Conseil d'Etat fait l'objet des articles 43 et 44 de la loi d'organisation du Grand Conseil.

### **2.5.2. Durée des fonctions**

La modification proposée à l'article 25 tend simplement à adapter le texte de la loi à la nouvelle norme constitutionnelle (art. 84, al. 1), qui prévoit que les magistrats de l'ordre judiciaire sont élus pour une période de six ans. L'application de cette disposition n'est cependant pas envisageable avant la fin de la période de fonction en cours, le 31 août 2002. C'est là l'objet de la disposition transitoire prévue à l'article 2, du projet de loi qui vous est soumis.

### **2.5.3. Eligibilité**

2.5.3.1. Selon l'article 47 de la nouvelle Constitution, la loi peut étendre l'éligibilité aux étrangères et aux étrangers pour les autorités judiciaires. Tel est le cas de la loi sur la nomination et la juridiction des prud'hommes (LJPH), du 23 mai 1951, qui déclare éligibles en qualité de prud'hommes les personnes étrangères au bénéfice d'un permis d'établissement et domiciliées dans le canton depuis au moins trois ans (art. 2c, al. 1, lettre a). Au demeurant, selon l'article 44c de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise, tout électeur du district qui n'a pas été condamné à une peine privative de liberté et qui a une connaissance suffisante de la langue française est éligible en qualité de juré. Cette disposition s'appliquera désormais aux électrices et aux électeurs étrangers. Mais, de manière générale, seuls les Suisses et les Suissesses qui ont l'exercice des droits civils et qui ne sont pas frappés d'inéligibilité par jugement sont éligibles aux charges judiciaires (art. 25a, al. 1, OJN). Il nous paraît exclu d'envisager aujourd'hui que des étrangères ou des étrangers puissent exercer dans le canton les fonctions de juge cantonal, de procureur général ou de substitut de ce dernier, de juge d'instruction, de président d'un tribunal de district, de président des autorités régionales de conciliation ou de président du Tribunal fiscal, ainsi que celles de leurs suppléants. En revanche, nous sommes d'avis que l'éligibilité peut leur être reconnue pour les charges d'assesseur et d'assesseur suppléant de l'autorité tutélaire, ainsi que de représentant des bailleurs et des locataires

aux autorités régionales de conciliation. Mais seule l'éligibilité des assesseurs et des assesseurs suppléants de l'autorité tutélaire relève de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise. La question fait l'objet de la modification proposée au 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 25 a. Quant au 3<sup>e</sup> alinéa, il rappelle les autres dispositions intéressant ce domaine.

2.5.3.2. L'article 48, alinéa 2, de la nouvelle Constitution dispose que, sous réserve d'exceptions fixées par la loi, les membres du personnel de l'administration cantonale ne peuvent être membres simultanément d'aucune autorité judiciaire. L'article 27 a du projet qui vous est soumis tend à définir les exceptions au principe constitutionnel de l'incompatibilité des fonctions. Nous vous proposons de n'admettre l'éligibilité des membres du personnel de l'administration cantonale qu'en qualité de membres non permanents des autorités judiciaires – juge suppléant, assesseur et assesseur suppléant de l'autorité tutélaire, juré, représentant des bailleurs et des locataires aux autorités régionales de conciliation –, à l'exclusion bien sûr de la fonction de suppléant au Tribunal administratif, et en exceptant encore les fonctionnaires judiciaires, les membres du personnel qui exercent un pouvoir de police et ceux qui collaborent directement avec les autorités judiciaires, soit pour l'instruction des causes, soit pour l'exécution des jugements. Nous pensons notamment aux collaboratrices et collaborateurs du service de la justice, du service pénitentiaire, du service de probation, du service des mineurs et des tutelles et des offices de poursuite et de faillite.

2.5.3.3. Ainsi que le permet l'article 47 de la nouvelle Constitution, la loi ne subordonne pas l'éligibilité aux charges judiciaires à l'exigence d'un domicile dans le canton. Il nous paraît en revanche indispensable que, pour exercer la charge qui leur a été confiée, les personnes élues soient domiciliées dans le canton. C'est là l'objet de l'article 25 b qui vous est proposé. L'obligation figure actuellement à l'article 31, alinéa 1, de la loi, mais nous sommes d'avis qu'en matière judiciaire, comme dans les domaines régis par la loi sur les droits politiques, la question du domicile des élus doit faire l'objet d'une disposition spéciale, immédiatement après les conditions d'éligibilité. Elle n'a rien à voir avec les obligations générales des magistrats.

#### **2.5.4. Immunité**

Selon l'article 50, alinéa 2, de la nouvelle Constitution, la loi peut prévoir des dispositions spéciales sur la poursuite pénale des membres du Conseil d'Etat et des tribunaux supérieurs. Cette faculté correspond à la compétence que l'article 366, alinéa 2, lettre *b*, du code pénal suisse réserve aux cantons. Le législateur neuchâtelois a d'ores et déjà fait usage de cette compétence : l'article 50 de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale subordonne en effet les poursuites pénales exercées contre les membres du Conseil d'Etat à raison de leur administration à l'autorisation



du Grand Conseil. En revanche, le droit cantonal ne prévoit rien pour les membres des autorités judiciaires supérieures, c'est-à-dire les membres du Tribunal cantonal et, vraisemblablement, le procureur général et son substitut. Nous ne pensons cependant pas qu'il soit nécessaire aujourd'hui de légiférer dans ce domaine. Outre que le besoin d'un régime spécial ne s'est jamais fait sentir jusqu'à présent, il convient de considérer que les poursuites pénales contre les membres des autorités judiciaires supérieures peuvent être traitées sans difficulté – et sans inconvénient majeur pour les intéressés – selon les règles ordinaires de la procédure pénale. A cela s'ajoute que les plaintes pénales contre les représentants du ministère public, qui y sont exposés en raison de la nature même de leur activité, sont relativement fréquentes. Ces plaintes sont le plus souvent sans fondement et il ne nous paraîtrait pas raisonnable qu'elles ne puissent être classées, voire instruites, sans avoir été préalablement soumises au Grand Conseil.

## **2.6. Loi d'introduction des titres huitième et huitième bis du code des obligations**

Nous vous avons exposé (ch. 2.5.3.1) les raisons pour lesquelles il nous paraissait opportun d'étendre l'éligibilité aux étrangères et aux étrangers pour certaines charges judiciaires, notamment celle de représentant des bailleurs et des locataires aux autorités régionales de conciliation. A cet effet, nous vous proposons de compléter la loi d'introduction des titres huitième et huitième bis du code des obligations (bail à loyer et bail à ferme), du 28 juin 1993, en y insérant un article 3a nouveau traitant des conditions d'éligibilité des représentants des bailleurs et des locataires. La disposition proposée est rédigée sur le modèle de l'article 2 c de la loi sur la nomination et la juridiction des prud'hommes, qui traite des conditions d'éligibilité des prud'hommes employeurs et des prud'hommes travailleurs.

## **2.7. Loi sur le statut de la fonction publique**

### ***Durée des fonctions***

L'article 11 de la loi sur le statut de la fonction publique, du 28 juin 1995, dispose que les titulaires de fonctions publiques sont en principe nommés pour une durée indéterminée (al. 1), à l'exception toutefois des fonctionnaires de l'ordre judiciaire qui sont nommés pour quatre ans au début de chaque législature (al. 3), conformément à l'article 58 de l'ancienne Constitution. L'exigence constitutionnelle concernant la durée des fonctions des fonctionnaires de l'ordre judiciaire n'a pas été reprise dans la nouvelle Constitution, et nous ne pensons pas qu'il convienne de la maintenir dans la loi. Nous vous proposons dès lors d'abroger le 3<sup>e</sup> alinéa de l'article 11. Ainsi, les fonctionnaires de l'ordre judiciaire, comme les autres titulaires de fonctions publiques, pourront-ils être nommés pour une durée indéterminée.

## **2.8. Loi sur les communes**

### **2.8.1. Garantie**

Selon son article 5, la loi sur les communes, du 21 décembre 1964, garantit l'existence des communes, leur territoire tel qu'il est déterminé par les actes cadastraux, et leurs biens (al. 1); toutefois, à la demande des intéressés ou si le besoin l'exige, la loi peut fusionner des communes et leurs biens ou ordonner le démembrement d'une commune existante (al. 2). Cette dernière disposition est textuellement reprise de l'ancienne Constitution (art. 66, al. 2). La nouvelle Constitution offre aux communes une garantie plus étendue: l'article 91, alinéa 3, dispose en effet qu'aucune fusion ni division de communes, non plus qu'aucune cession de territoire d'une commune à une autre, ne peut avoir lieu sans le consentement des communes touchées. C'est donc cette disposition qui doit être reprise au 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 5 de la loi. Il nous paraît enfin que, s'agissant de questions aussi essentielles que la fusion et la division de communes, le consentement de la commune doit être soumis au référendum obligatoire (al. 3).

### **2.8.2. Eligibilité**

L'article 15 de la loi sur les communes dispose que tous les électeurs communaux sont éligibles dans la commune où ils sont électeurs (al. 1), mais que les étrangers ne sont éligibles ni au Conseil général ni au Conseil communal (al. 2). Ces dispositions sont parfaitement compatibles avec le nouvel ordre constitutionnel et peuvent en conséquence être maintenues. Nous vous avons toutefois proposé (ch. 2.2.2.2) de reconnaître la qualité d'électeur en matière communale aux Suissesses et aux Suisses de l'étranger qui sont inscrits dans le registre électoral de la commune en vertu de la législation fédérale. Cela signifie qu'ils y seront également éligibles. Il nous paraît dès lors nécessaire de prévoir que les Suissesses et les Suisses de l'étranger élus au Conseil général ou au Conseil communal doivent prendre domicile dans la commune, à défaut de quoi ils perdent le bénéfice de leur élection. C'est là l'objet de la nouvelle disposition proposée (art. 15, al. 3).

### **2.8.3. Incompatibilités**

Selon l'article 17, alinéa 2, de la loi, les fonctionnaires et les employés communaux ne peuvent pas faire partie du Conseil général. L'article 48, alinéa 2, de la nouvelle Constitution a toutefois ouvert l'accès du Grand Conseil aux membres du personnel de l'administration cantonale, ou à certains d'entre eux, et nous sommes d'avis que cette ouverture ne doit pas rester sans conséquence sur le plan communal. Sans doute, serait-il inopportun que le législateur cantonal prétende imposer une solution unique à l'ensemble des communes du canton. Les situations sont trop diverses. La question de l'accès des fonctionnaires et employés communaux au Conseil général ne se pose d'ailleurs de manière concrète que dans les communes qui

disposent d'une véritable administration. La modification que nous vous proposons va dans le sens d'une faculté: les fonctionnaires et les employés communaux pourront faire partie du Conseil général *dans la mesure où le règlement de la commune leur en reconnaîtra le droit.*

#### **2.8.4. Election du Conseil communal**

Le projet qui vous est soumis tend à intégrer à l'article 26 de la loi, qui traite de la composition du Conseil communal, les principes régissant son mode d'élection, selon les nouvelles normes constitutionnelles (art. 95, al. 4 et 5). Au demeurant, les attributions du Conseil général doivent être modifiées en conséquence (art. 25, ch. 1, lettre *b*): il n'élira désormais les membres du Conseil communal que dans la mesure où le règlement de la commune lui en donnera la compétence.

#### **2.8.5. Droit d'initiative de la commune**

L'article 64, alinéa 2, de la nouvelle Constitution confère aux communes le droit de saisir le Grand Conseil d'une proposition matérielle. L'exercice de ce droit nous paraît du ressort naturel du Conseil général. Sur le plan cantonal, c'est bien le Grand Conseil qui exerce les droits de participation que le droit fédéral confère aux cantons (art. 61, al. 1, lettre *a*, Cst. nouv.). Cette nouvelle compétence fait l'objet de l'article 25, chiffre 6 (nouveau), de la loi.

### **2.9. Loi sur les finances**

Les modifications proposées dans ce domaine sont de nature plutôt formelle. Compte tenu de l'abandon du référendum financier obligatoire, l'article 5, qui traite du référendum financier, se borne à rappeler que les lois et les décrets qui entraînent des dépenses sont soumis au vote du peuple si la demande en est faite par quatre mille cinq cents électrices ou électeurs. Concernant le plan financier, l'article 16 en prévoit aujourd'hui la présentation *dans la deuxième année de chaque législature*. L'article 80 de la nouvelle Constitution dispose toutefois que le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil un programme politique accompagné d'un plan financier *dans la première année de la législature*. L'article 16 de la loi doit être adapté en conséquence. Aux articles 18 (présentation du budget) et 28 (présentation des comptes), la référence *aux sessions ordinaires d'automne et de printemps* ne peut être maintenue, compte tenu des propositions faites à l'article 47 de la loi d'organisation du Grand Conseil. Nous vous proposons dès lors de prévoir que le projet de budget doit être présenté au Grand Conseil *avant la fin de l'année civile*, le projet de compte administratif et de bilan *jusqu'au 30 avril de l'année qui suit la clôture de l'exercice*. Nous saisissons enfin l'occasion de cette révision pour vous proposer l'adaptation de l'article 15, qui traite des soumissions publiques, aux dispositions qui régissent actuellement les marchés publics dans le canton.

### **3. AUTRES CONSIDÉRATIONS**

#### **3.1. Droit à l'information**

Les modalités du droit à l'information que l'article 18 de la nouvelle Constitution consacre dans son principe doivent faire l'objet d'une loi. L'élaboration d'une telle loi demande cependant du temps, notamment au regard des consultations qu'elle implique. Nous ne sommes donc pas en mesure de vous en soumettre un projet aujourd'hui. Mais l'absence des dispositions d'application requises ne devrait pas constituer un obstacle à l'exercice du droit constitutionnellement reconnu. Il conviendra simplement que le Conseil d'Etat veille à ce qu'il puisse effectivement s'exercer. Autrement dit, l'élaboration d'une loi destinée à régler formellement l'exercice du droit à l'information ne nous paraît pas constituer une condition *sine qua non* de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution. Il n'en reste pas moins que cette loi est nécessaire. Nous nous efforcerons de vous en soumettre prochainement un projet.

#### **3.2. Reconnaissance des communautés religieuses**

Selon l'article 98, alinéa 1, de la nouvelle Constitution, l'Etat reconnaît l'Eglise réformée évangélique, l'Eglise catholique romaine et l'Eglise catholique chrétienne du canton de Neuchâtel comme des institutions d'intérêt public représentant les traditions chrétiennes du pays. D'autres communautés religieuses peuvent demander à être reconnues d'intérêt public (art. 99); c'est alors la loi qui fixe les conditions et la procédure de la reconnaissance, et qui en règle les effets. L'élaboration de cette loi est évidemment nécessaire, mais il ne nous paraît pas qu'elle soit urgente. En tous les cas, elle ne constitue pas non plus une condition *sine qua non* de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution. Il va cependant de soi que nous vous soumettrons en temps utile un projet de loi destiné à régler la reconnaissance des communautés religieuses dans le canton.

Nous rappelons que les rapports de l'Etat avec les trois Eglises reconnues font actuellement l'objet de trois concordats distincts. Un nouveau concordat unique a été signé le 2 mai 2001. Sa ratification vous est demandée par un rapport présenté à la même session.

#### **3.3. Liberté de choisir une forme de vie en commun autre que le mariage**

3.3.1. L'article 12 de la nouvelle Constitution garantit le droit au mariage (al. 1) et reconnaît à chacun la liberté de choisir une autre forme de vie en commun (al. 2). On pourrait penser que la liberté de choisir une forme de vie en commun autre que le mariage n'implique pas d'autre droit que celui de pouvoir vivre avec le ou les partenaires de son choix sans avoir à redouter une intervention de l'Etat: le choix est effectivement libre, mais il s'opère

dans le cadre juridique existant, connu de chacun. Si l'on se réfère au rapport de la commission (pp. 41-42) et, plus spécialement, à l'article du professeur Aubert qui y est cité, la protection offerte est notablement plus étendue. Elle complète l'interdiction des discriminations fondées sur le mode de vie, telle qu'elle résulte de l'article 8, alinéa 1.

3.3.2. Plusieurs questions concernant les formes de vie en commun autres que le mariage sont du ressort de la législation fédérale, ce qui signifie que la reconnaissance cantonale n'a pas de prise sur elles. Tel est notamment le cas de la législation qui régit le mariage, les régimes matrimoniaux, la filiation, la procréation assistée, les successions, la perte de soutien, le droit du bail, la plupart des assurances sociales, le séjour et l'établissement des étrangers. Autrement dit, l'article 12, alinéa 2, de la nouvelle Constitution n'a rien à voir avec des notions telles que le mariage des homosexuels ou le partenariat enregistré. Sa portée est limitée aux domaines qui relèvent du droit cantonal: droit de refuser de témoigner dans la cause de son partenaire, de lui rendre visite à l'hôpital ou en prison; droit de consentir à des interventions médicales sur la personne d'un partenaire incapable de discernement; droit d'organiser les funérailles d'un partenaire défunt, de consentir à une autopsie ou à un prélèvement d'organe; droit aux allocations familiales; droit à un taux favorable de l'impôt successoral. L'article 12, alinéa 2, ne signifie cependant pas que le mariage et les autres formes de vie en commun doivent être traités de manière rigoureusement égale dans tous les domaines régis par le droit cantonal. Des distinctions restent possibles, mais elles doivent être justifiées par des motifs pertinents et ne pas apparaître excessivement désavantageuses.

3.3.3. Nous allons donc procéder à l'examen de l'ensemble des dispositions du droit cantonal qui touchent à la vie en commun des personnes, et nous vous soumettrons, dans un nouveau rapport, les mesures qui nous paraîtront nécessaires pour éliminer les distinctions qu'elles opèrent entre les personnes mariées et celles qui ont choisi une autre forme de vie en commun, en tant que ces distinctions ne sont pas justifiées par des motifs pertinents.

### **3.4. Organisation judiciaire**

L'article 29 de la nouvelle Constitution, dont le texte est repris à l'article premier de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise, paraît exiger une base légale formelle pour que le prononcé du jugement ne soit pas public. Or, dans la pratique, plusieurs juridictions ne rendent pas leurs jugements en audience publique, mais par voie de circulation. Pour certaines d'entre elles (Cours civiles du Tribunal cantonal, Cour de cassation pénale), la loi semble claire et suffisante pour la poursuite de cette pratique. Nous nous référons notamment aux articles 334 et 410 du code de procédure civile (CPC), du 30 septembre 1991, 250, 259, alinéa 2, et 267, alinéa 1, du code de procédure pénale neuchâtelois (CPP), du 19 avril 1945. Pour d'autres cours (Tribunal

administratif, Cour de cassation civile, Chambre d'accusation), la situation est moins claire. Sans doute, la question est-elle actuellement réglée par le règlement du Tribunal cantonal, du 17 août 1992. Mais ce règlement ne constitue pas une base légale au sens formel. Au demeurant, la question du prononcé public du jugement pourrait également se poser pour d'autres tribunaux qui, après des débats publics, rendent leur jugement hors audience. Nous allons dès lors procéder à l'examen de l'ensemble de ces questions, et nous vous soumettrons au besoin, dans un nouveau rapport, les modifications législatives qui nous paraîtront nécessaires.

### **3.5. Suppléance des membres du Grand Conseil**

Selon l'article 52, alinéa 3, de la nouvelle Constitution, la loi peut organiser une suppléance en vue du remplacement des membres du Grand Conseil empêchés. Cette question est essentiellement l'affaire du Grand Conseil, et nous ne pensons pas que le Conseil d'Etat ait à faire des propositions. Nous vous laissons dès lors le soin de prendre les initiatives qui vous paraîtront nécessaires dans ce domaine.

## **4. ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA NOUVELLE CONSTITUTION**

Dans la mesure où les modifications législatives qui paraissent immédiatement nécessaires pour assurer l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution sont adoptées, nous vous demandons de fixer la date de son entrée en vigueur au premier janvier 2002, en application de l'article 107, alinéa 2 de la nouvelle Constitution.

L'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution dépend, bien entendu, de l'adoption par le Grand Conseil de l'ensemble des projets de loi qui lui sont soumis aux termes du présent rapport.

## **5. CONCLUSIONS**

Nous vous avons soumis les modifications législatives qui nous paraissent immédiatement nécessaires pour assurer l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution que le peuple neuchâtelois s'est donnée les 23 et 24 septembre 2000, et nous vous en avons exposé les motifs. Nous vous avons également montré les modifications législatives qui restent à réaliser, mais qui ne nous paraissent pas immédiatement nécessaires. Enfin, parmi les modifications législatives que la nouvelle Constitution permet d'envisager, mais sans les imposer, nous vous avons proposé celles qui nous ont paru effectivement judicieuses, et nous vous avons indiqué les raisons de nos choix. Nous vous proposons également de classer le postulat du groupe socialiste 97.113,

---

du 11 février 1997, intitulé « Naturalisation facilitée ». En conclusion, nous vous prions de bien vouloir prendre en considération le présent rapport, puis d'adopter les projets de lois et le projet de décret ci-après.

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

Neuchâtel, le 2 mai 2001

Au nom du Conseil d'Etat :

*Le président,*

Th. BÉGUIN

*Le chancelier,*

J.-M. REBER

## **Loi portant révision de la loi sur le droit de cité neuchâtelois**

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,  
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 2 mai 2001,  
décrète :*

**Article premier** La loi sur le droit de cité neuchâtelois, du 7 novembre 1955, est modifiée comme suit :

II. Femme et  
enfants suisses  
d'un étranger  
naturalisé  
A. Femme

*Art. 2* <sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> Toutefois la femme confédérée a, en tout temps, la faculté de refuser, avec effet rétroactif, l'acquisition du droit de cité marital, en prouvant au département désigné par le Conseil d'Etat (ci-après : le département) qu'au jour de la naturalisation :

*a)* sans changement ;

*b)* sans changement.

B. Enquête

*Art. 15* Dans l'enquête menée par l'autorité fédérale, le département constitue son propre dossier, comprenant notamment les rapports des services concernés de l'administration cantonale et du Conseil communal.

I. Décision du  
Conseil d'Etat

*Art. 22* <sup>1</sup> Lorsque le Conseil communal a accordé la naturalisation communale, le dossier est soumis au Conseil d'Etat, qui statue sur la demande de naturalisation cantonale.

<sup>2</sup> Le département peut être chargé d'une instruction complémentaire.

J. Commission  
cantonale des  
naturalisations

*Art. 23* Abrogé.

K. Décision du  
Grand Conseil

*Art. 24* Abrogé.

IV. Naturalisation  
indivise et jour  
de l'acquisition  
du droit de cité

*Art. 27* <sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> Le droit de cité cantonal et communal s'acquiert au jour où le Conseil d'Etat a pris l'arrêté de naturalisation.



III. Etude des  
dossiers dans  
la commission  
communale

**Art. 42** <sup>1</sup> La commission communale des naturalisations et des agrégations organise à son gré l'étude des dossiers qu'elle peut compléter par tous documents utiles.

<sup>2</sup> Elle a en outre la faculté d'entendre toute personne qui est en mesure de la renseigner.

IV. Consultation  
des dossiers  
et informations

**Art. 43** <sup>1</sup> Les membres de la commission peuvent consulter les dossiers librement dès qu'ils ont été transmis à son président.

<sup>2</sup> Il en va de même pour les membres du Conseil communal appelé à se prononcer.

VI. Rapport  
au Conseil  
communal

**Art. 45** <sup>1</sup> La commission adresse son rapport au Conseil communal en préavisant l'octroi ou le refus de la naturalisation ou de l'agrégation.

<sup>2</sup> Sans changement.

**Art. 2** La mention de département de Justice est remplacée par celle du département aux articles 13, alinéa 1, 16, 17, alinéa 1, 18, alinéas 1 et 2, 25, alinéa 1, lettre *b*, et alinéa 2, 26, alinéa 1, 50, alinéa 1, 55, alinéa 1, 60, alinéa 1, et 61 de la loi sur le droit de cité neuchâtelois, du 7 novembre 1955.

**Art. 3** <sup>1</sup> La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

<sup>2</sup> Elle est soumise au référendum facultatif.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

*Le président,                      Les secrétaires,*

## Loi portant révision de la loi sur les droits politiques

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*  
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 2 mai 2001,  
*décède :*

**Article premier** La loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984, est modifiée comme suit :

Champ  
d'application

*Article premier* <sup>1</sup> La présente loi s'applique aux élections et votations populaires, ainsi qu'aux initiatives populaires, aux motions populaires et aux demandes de référendum dans le canton et dans les communes.

<sup>2</sup> Sans changement.

<sup>3</sup> Sans changement.

En matière  
cantonale

**Art. 2** Sont électrices et électeurs en matière cantonale, s'ils sont âgés de 18 ans révolus :

- a) les Suissesses et les Suisses domiciliés dans le canton ;
- b) les Suissesses et les Suisses de l'étranger qui sont inscrits dans le registre électoral d'une commune du canton en vertu de la législation fédérale ;
- c) les étrangères et les étrangers ainsi que les apatrides qui sont au bénéfice d'une autorisation d'établissement en vertu de la législation fédérale et qui sont domiciliés dans le canton depuis au moins cinq ans.

En matière  
communale

**Art. 3** Sont électrices et électeurs en matière communale, s'ils sont âgés de 18 ans révolus :

- a) les Suissesses et les Suisses domiciliés dans la commune ;
- b) les étrangères et les étrangers ainsi que les apatrides domiciliés dans la commune qui sont au bénéfice d'une autorisation d'établissement en vertu de la législation fédérale et qui ont leur domicile dans le canton depuis au moins un an.

Perte de la qualité  
d'électeur

**Art. 4** <sup>1</sup> Les personnes interdites pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit ne sont pas électrices.

<sup>2</sup> Elles peuvent toutefois être réintégrées dans le corps électoral, par décision du département désigné par le Conseil d'Etat, en prouvant qu'elles sont capables de discernement.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat règle la procédure.

#### Eligibilité

*Art. 31* <sup>1</sup> Sauf incapacité de revêtir une charge ou une fonction officielle prononcée en application de l'article 51 du code pénal suisse, les électrices et les électeurs de nationalité suisse sont éligibles dans la circonscription électorale où ils sont électeurs.

<sup>2</sup> Sont également éligibles au Conseil d'Etat les Suissesses et les Suisses domiciliés dans un autre canton suisse qui ont l'exercice des droits civils et ne sont pas frappés d'inéligibilité par jugement.

#### Incompatibilités de fonction

*Art. 33* <sup>1</sup> Nul ne peut être membre simultanément du Grand Conseil, du Conseil d'Etat ou d'une autorité judiciaire. Toutefois, les membres non permanents d'une autorité judiciaire peuvent être membres du Grand Conseil.

<sup>2</sup> Les membres du personnel de l'administration cantonale ne peuvent être membres simultanément ni du Conseil d'Etat ni, sous réserve d'exceptions fixées par la loi, d'aucune autorité judiciaire.

<sup>3</sup> Les fonctions de l'administration cantonale qui sont incompatibles avec le mandat de député au Grand Conseil sont mentionnées dans une annexe à la présente loi.

<sup>4</sup> En cas d'incompatibilité de fonction, le délai d'option est de dix jours. En l'absence de choix, la nouvelle fonction l'emporte.

#### Election du Conseil communal

*Art. 95a* <sup>1</sup> Le Conseil général fixe le mode d'élection des membres du Conseil communal.

<sup>2</sup> L'élection du Conseil communal par le peuple a lieu selon le système de la représentation proportionnelle ou le système du scrutin majoritaire à deux tours.

<sup>3</sup> Tout changement du mode d'élection des membres du Conseil communal est soumis au référendum facultatif. Le système ne peut être changé dans les trois mois qui précèdent l'élection.

#### Système de la représentation proportionnelle

*Art. 95b* <sup>1</sup> Les dispositions qui régissent l'élection du Grand Conseil s'appliquent par analogie à l'élection du Conseil communal selon le système de la représentation proportionnelle.

<sup>2</sup> L'article 65, alinéa 1, de la présente loi n'est toutefois pas applicable. En cas de vacance de siège pendant la législature, lorsqu'il n'y a pas de suppléant, il est toujours procédé à une élection complémentaire.

Système  
majoritaire  
à deux tours

*Art. 95c* Les dispositions qui régissent l'élection du Conseil d'Etat s'appliquent par analogie à l'élection du Conseil communal selon le système du scrutin majoritaire à deux tours.

Dispositions  
communes

*Art. 95d* Les dispositions communes prévues à l'article 94 de la présente loi s'appliquent par analogie à l'élection du Conseil communal par le peuple.

Révision partielle

*Art. 97* <sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> Sans changement.

<sup>3</sup> La demande d'initiative revêt la forme d'un projet rédigé ou celle d'une proposition générale. Elle doit respecter le principe de l'unité de la matière.

Principe et objet

*Art. 98* <sup>1</sup> Six mille électrices ou électeurs peuvent demander au Grand Conseil l'adoption, la modification ou l'abrogation :

a) d'une loi ;

b) d'un décret qui entraîne une dépense ;

c) d'un décret par lequel le Grand Conseil adresse une initiative à l'Assemblée fédérale.

<sup>2</sup> La demande d'initiative revêt la forme d'un projet rédigé ou celle d'une proposition générale. Elle doit respecter le principe de l'unité de la matière.

Traitement  
de l'initiative  
tendant à la  
révision totale  
de la Constitution

*Art. 108* <sup>1</sup> Le principe de la révision totale de la Constitution fait l'objet d'une votation populaire au plus tard dix-huit mois après la transmission de l'initiative au Grand Conseil.

<sup>2</sup> Sans changement.

<sup>3</sup> Sans changement.

Traitement  
de l'initiative  
tendant à la  
révision partielle  
de la Constitution

*Art. 109* <sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> Saisi d'une proposition générale, le Grand Conseil peut :

a) sans changement ;

b) la soumettre directement au vote du peuple accompagnée ou non d'une proposition de rejet et, le cas échéant, d'un contre-projet. En cas d'acceptation par le peuple, il lui soumet un projet rédigé dans un délai de deux ans.

<sup>3</sup> Saisi d'un projet rédigé, le Grand Conseil décide s'il l'approuve ou non. Le projet est alors soumis au vote du peuple accompagné ou non d'une proposition de rejet et, le cas échéant, d'un contre-projet.

Traitement  
de l'initiative  
législative

<sup>4</sup> Abrogé.

<sup>5</sup> Devient l'alinéa 4.

*Art. 110* <sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> Saisi d'une proposition générale, le Grand Conseil peut :

- a) l'approuver et y donner suite. Il rédige alors un texte qu'il adopte dans une loi ou un décret ;
- b) la soumettre directement au vote du peuple accompagnée ou non d'une proposition de rejet et, le cas échéant, d'un contre-projet. En cas d'acceptation par le peuple, il rédige dans un délai de deux ans un texte qu'il adopte dans une loi ou un décret.

<sup>3</sup> Saisi d'un projet rédigé, le Grand Conseil peut :

- a) l'approuver par une loi ou un décret ;
- b) ne pas l'approuver. Le projet est alors soumis au vote du peuple accompagné ou non d'une proposition de rejet et, le cas échéant, d'un contre-projet.

<sup>4</sup> Sans changement.

<sup>5</sup> Sans changement.

Principe et objet

*Art. 115* <sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> La demande d'initiative revêt la forme d'un projet rédigé ou celle d'une proposition générale. Elle doit respecter le principe de l'unité de la matière.

<sup>3</sup> Abrogé.

## CHAPITRE 3

### Motion populaire

Principe et objet

*Art. 117 a* <sup>1</sup> Par la motion populaire, cent électrices ou électeurs peuvent inviter le Grand Conseil à étudier une révision de la Constitution, l'adoption, la modification ou l'abrogation d'une loi ou d'un décret, ou toute autre question déterminée intéressant le canton.

<sup>2</sup> La motion populaire revêt la forme d'une proposition générale. Elle doit respecter le principe de l'unité de la matière.

Listes de  
signatures

*Art. 117 b* Les listes de signatures de la motion populaire doivent indiquer :

- a) la commune politique où les signataires sont inscrits au registre des électeurs;
- b) le texte de la motion avec une brève motivation;
- c) les nom, prénom et adresse du premier signataire;
- d) le texte de l'article 101 de la présente loi adapté à la motion populaire.

Renvoi *Art. 117 c* Les dispositions relatives à l'initiative populaire et concernant la manière de signer, l'attestation officielle et les causes de nullité, prévues aux articles 101 à 104 et 106 de la présente loi, sont applicables par analogie à la motion populaire.

Dépôt et validation *Art. 117 d* <sup>1</sup> Les listes de signatures attestées par le Conseil communal sont déposées à la chancellerie d'Etat.

<sup>2</sup> Celle-ci détermine si la motion a recueilli le nombre prescrit de signatures valables. Elle communique sa décision au premier signataire de la motion en indiquant le nombre de signatures valables et celui des signatures nulles.

<sup>3</sup> Si la motion a recueilli le nombre prescrit de signatures valables, la chancellerie la transmet au bureau du Grand Conseil.

Traitement *Art. 117 e* Le Grand Conseil traite la motion populaire comme une motion de l'un de ses membres.

Retrait *Art. 117 f* La motion populaire peut être retirée par son premier signataire jusqu'au début de la délibération au Grand Conseil par une déclaration écrite adressée au président.

Délai *Art. 118* Le Conseil d'Etat ordonne dans les six mois dès leur adoption par le Grand Conseil la votation sur les actes soumis au référendum populaire obligatoire (art. 44, al. 1, lettres *a*, *b* et *c*, et 104 de la Constitution).

Principe et objet *Art. 119* Quatre mille cinq cents électrices ou électeurs peuvent demander que soit soumis au vote du peuple:

- a) une loi;
- b) un décret qui entraîne une dépense;
- c) un décret par lequel le Grand Conseil adresse une initiative à l'Assemblée fédérale;
- d) un avis que le Grand Conseil donne à l'autorité fédérale au sujet de l'implantation d'une installation atomique;

- e) un décret d'approbation d'un traité international ou intercantonal dont le contenu équivaut à l'un des actes mentionnés aux lettres *a* et *b* du présent article ;
- f) un décret d'approbation d'un concordat conclu avec une Eglise ou une autre communauté religieuse reconnue ;
- g) d'autres actes du Grand Conseil si trente-cinq de ses membres en ont décidé ainsi.

**Art. 2** <sup>1</sup> La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

<sup>2</sup> Elle est soumise au référendum facultatif.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

*Le président,                      Les secrétaires,*

**Annexe**

(art. 33, al. 3)

**Liste des fonctions de l'administration cantonale incompatibles avec le mandat de député au Grand Conseil**

1. Les chefs de service, les chefs d'office et leurs adjoints, ainsi que les autres membres du personnel de l'administration cantonale ayant rang de chefs de service.
2. Le personnel des secrétariats généraux des départements et de la chancellerie d'Etat.
3. Le personnel du service de l'inspection des finances.
4. Le personnel du service du Grand Conseil.
5. Le personnel des autorités judiciaires.
6. Le personnel des offices de poursuite et de faillite, à l'exception des employés d'administration.
7. Les officiers de la police cantonale et les membres de la police cantonale auxquels la loi reconnaît la qualité d'agents de la police judiciaire.
8. Les autres membres du personnel de l'administration cantonale auxquels la loi reconnaît la qualité d'agents de la police judiciaire.
9. Le personnel de direction des établissements de détention.
10. Les juristes du service juridique.



# Loi

## portant révision de la loi d'organisation du Grand Conseil

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*  
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 2 mai 2001,  
*décède :*

**Article premier** La loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 22 mars 1993, est modifiée comme suit :

Compétences  
a) législation

**Art. 2** Le Grand Conseil adopte les lois.

b) traités

**Art. 2a** <sup>1</sup> Le Grand Conseil approuve les traités internationaux et les traités intercantonaux qui ne relèvent pas de la compétence exclusive du Conseil d'Etat.

<sup>2</sup> Il peut inviter le Conseil d'Etat à engager des négociations en vue de la conclusion d'un traité, ainsi qu'à dénoncer un traité existant.

c) finances

**Art. 2b** <sup>1</sup> Le Grand Conseil arrête le budget et approuve les comptes. Il autorise le recours à l'emprunt et fixe la limite de l'endettement.

<sup>2</sup> Il vote les dépenses et il autorise les acquisitions et les aliénations du domaine public, sauf les cas qui relèvent de la compétence exclusive du Conseil d'Etat.

d) planification

**Art. 2c** Le Grand Conseil exerce les compétences de planification qui ne sont pas attribuées à une autre autorité cantonale.

e) haute  
surveillance

**Art. 2d** Le Grand Conseil exerce la haute surveillance sur l'activité du Conseil d'Etat et de l'administration. Il exerce également la haute surveillance sur la gestion du Tribunal cantonal.

f) élections

**Art. 2e** Le Grand Conseil élit les magistrats de l'ordre judiciaire, sauf les exceptions prévues par la loi.

g) autres  
compétences

**Art. 2f** <sup>1</sup> Le Grand Conseil :

a) exerce les droits de participation que le droit fédéral confère aux cantons ;

- b)* donne l'avis du canton prévu par la législation fédérale au sujet de l'implantation d'une installation atomique ;
- c)* donne, s'il le veut, son avis lors d'autres consultations fédérales ;
- d)* traite les initiatives populaires et statue, en particulier, sur leur validité matérielle ;
- e)* approuve les concordats conclus avec les Eglises et les autres communautés religieuses reconnues ;
- f)* décrète l'amnistie et accorde la grâce ;
- g)* tranche les conflits de compétence qui surgissent entre les autorités cantonales ;
- h)* exerce les autres compétences que lui attribuent les lois.

<sup>2</sup> Il assume en outre les tâches qui incombent à l'Etat et qui ne sont pas attribuées à une autre autorité cantonale.

Indépendance

*Art. 3* Les membres du Grand Conseil délibèrent et votent sans instructions.

Immunités  
a) irresponsabilité

*Art. 4* Les membres du Grand Conseil ne peuvent être poursuivis pour les propos qu'ils tiennent devant le Grand Conseil ou l'un de ses organes.

Droit  
d'informations du  
Grand Conseil et  
des commissions

*Art. 5a* Le Grand Conseil et ses commissions ont le droit d'obtenir du Conseil d'Etat et de l'administration toutes les informations dont ils ont besoin pour accomplir leurs tâches, notamment dans l'exercice de la haute surveillance. En cas de contestation, le Grand Conseil tranche après avoir entendu le Conseil d'Etat.

*Art. 5b* Ancien article 5a sans changement.

*Art. 5c* Ancien article 5b sans changement.

*Art. 5d* Ancien article 5c sans changement.

Initiative

*Art. 6b* <sup>1</sup> L'initiative appartient à chaque membre du Grand Conseil, ainsi qu'au bureau, aux groupes et aux commissions.

<sup>2</sup> L'initiative appartient également au Conseil d'Etat et à chaque commune.

<sup>3</sup> Sont réservées les dispositions sur l'initiative populaire et sur la motion populaire.

Participation du  
Conseil d'Etat

*Art. 6c* Les membres du Conseil d'Etat peuvent participer aux séances du Grand Conseil, y prendre la parole et y faire des propositions.

Commissions  
permanentes

*Art. 19* Les commissions permanentes du Grand Conseil sont:

1. la commission des pétitions et des grâces (onze membres);
2. la commission législative (quinze membres);
3. la commission de gestion et des finances (quinze membres);
4. la commission des affaires extérieures (quinze membres).

Constitution  
et organisation

*Art. 24* <sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> Sans changement.

<sup>3</sup> Si les travaux dont une commission a été chargée sont de longue durée, elle renseignera le Grand Conseil deux fois par année, ordinairement aux sessions du budget et des comptes, sur leur état d'avancement.

<sup>4</sup> Sans changement.

Participation du  
Conseil d'Etat

*Art. 24 a* Les membres du Conseil d'Etat peuvent participer aux séances des commissions, accompagnés au besoin des chefs des services concernés ou d'autres collaborateurs, y prendre la parole et y faire des propositions.

Forme des actes  
obligatoires

*Art. 29* Les actes obligatoires du Grand Conseil revêtent la forme de la loi ou du décret.

Lois

*Art. 30* <sup>1</sup> Les actes contenant des règles de droit sont édictés sous forme de lois.

<sup>2</sup> Les règles de droit sont des dispositions de nature générale et abstraite qui s'adressent à un nombre indéterminé de personnes et régissent un nombre indéterminé de situation de fait, sans référence à un cas ou à une personne déterminée.

Décrets

*Art. 31* <sup>1</sup> Les actes obligatoires pour lesquels la forme de la loi n'est pas prescrite sont édictés sous forme de décrets.

<sup>2</sup> Doivent notamment revêtir cette forme:

- a) les actes pour lesquels elle est prévue par une disposition légale;
- b) les actes dont le seul but est d'exécuter un ordre prescrit par une disposition légale, telle que l'approbation du budget, des comptes de l'Etat et du rapport de gestion;
- c) les actes qui ont pour objet une mesure individuelle prise à propos d'un cas concret;
- d) les actes qui s'adressent à un cercle indéterminé de personnes, mais règlent un cas concret.

Référendum  
populaire  
facultatif

**Art. 32** <sup>1</sup> Sont soumis au référendum populaire facultatif :

- a) les lois ;
- b) les décrets qui entraînent des dépenses ;
- c) les décrets par lesquels le Grand Conseil adresse une initiative à l'Assemblée fédérale ;
- d) les avis que le Grand Conseil donne à l'autorité fédérale au sujet de l'implantation d'une installation atomique ;
- e) les décrets d'approbation des traités internationaux ou intercantonaux dont le contenu équivaut à l'un des actes mentionnés aux lettres *a* et *b* du présent alinéa ;
- f) les décrets d'approbation des concordats conclus avec les Eglises et les autres communautés religieuses reconnues ;
- g) d'autres actes du Grand Conseil si trente-cinq de ses membres en décident ainsi.

<sup>2</sup> Sont toutefois exclus du référendum le budget, les comptes, les élections, l'amnistie, la grâce, les décisions de nature juridictionnelle et les décisions de procédure.

Clause d'urgence

**Art. 32a** <sup>1</sup> Les lois dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard peuvent être déclarées urgentes par une décision prise à la majorité des deux tiers des membres du Grand Conseil qui prennent part au vote. Ces lois peuvent être mises en vigueur immédiatement. Leur durée d'application doit être limitée.

<sup>2</sup> Si le vote populaire est demandé, la loi devient caduque un an après qu'elle est entrée en vigueur, à moins qu'elle n'ait été, dans l'intervalle, acceptée par le peuple. La loi caduque ne peut pas être renouvelée selon la procédure de l'urgence.

<sup>3</sup> La décision d'urgence fait l'objet d'une clause spéciale insérée dans la loi elle-même.

Organisation

**Art. 47** <sup>1</sup> Le Grand Conseil siège en sessions ordinaires quatre fois par année, dès le troisième lundi de mai (le lendemain de ce lundi si ce dernier est le lundi de Pentecôte), sur convocation de sa présidente ou de son président.

<sup>2</sup> Il siège en sessions extraordinaires à la demande de trente-cinq de ses membres ou à l'invitation du Conseil d'Etat.

<sup>3</sup> Après avoir recueilli les préavis de son bureau et du Conseil d'Etat, le Grand Conseil peut décider de siéger en séances de relevée dont il fixe les dates afin de poursuivre l'examen de l'ordre du jour d'une session.

<sup>4</sup> Le bureau peut fixer des séances de relevée pour traiter des recommandations, motions, motions populaires et propositions de communes qui figurent depuis plus d'un an à l'ordre du jour.

<sup>5</sup> Dans les circonstances graves, tous les membres du Grand Conseil sont convoqués par devoir.

#### Convocation

*Art. 48* <sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> Sans changement.

<sup>3</sup> La lettre de convocation est accompagnée de l'ordre du jour établi par le Conseil d'Etat qui arrête comme suit la liste des objets à traiter :

- a) objets à teneur de la loi ;
- b) rapports ou propositions du Conseil d'Etat ;
- c) rapports de commissions ;
- d) interpellations ;
- e) projets de résolution ;
- f) recommandations ;
- g) motions, motions populaires et propositions de communes.

<sup>4</sup> Sans changement.

#### Liste des objets

*Art. 56* <sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> Ils sont présentés dans l'ordre suivant, selon les échéances légales ou réglementaires et les besoins :

- a) assermentations ;
- b) élections :
  - de la présidente ou du président, des vice-présidentes ou des vice-présidents, des secrétaires et des scrutatrices ou des scrutateurs ;
  - des autorités et de la magistrature judiciaires ;
  - des commissions permanentes ;
- c) budget ou comptes de l'Etat ;
- d) grâces et rapports de la commission sur les pétitions dont elle a été saisie.

<sup>3</sup> Sans changement.

#### Elections annuelles

*Art. 57* <sup>1</sup> A l'ouverture de la session ordinaire du mois de mai, le Grand Conseil élit pour une année, conformément aux dispositions du chapitre 7, sa présidente ou son président, une première ou un premier et une seconde ou un second vice-présidents, deux secrétaires, quatre scrutatrices ou scrutateurs et deux scrutatrices ou scrutateurs suppléants, qui entrent en fonction immédiatement.

<sup>2</sup> Sans changement.

<sup>3</sup> Sans changement.

<sup>4</sup> Sans changement.

Propositions  
connexes

*Art. 60* <sup>1</sup> En présentant un rapport ou une proposition, le Conseil d'Etat peut prévoir qu'une proposition de député, une motion populaire ou une proposition de communes ayant quelque connexité avec son projet soit discutée par la même occasion.

<sup>2</sup> La proposition de députés est alors traitée comme un postulat, à moins que son premier signataire n'y renonce parce qu'elle serait devenue sans objet.

<sup>3</sup> La motion populaire ou la proposition de communes est traitée selon les articles 83 à 90.

Forme et délais

*Art. 64* <sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> En ce qui concerne les grâces, les rapports de la commission peuvent être déposés dans un délai plus court ; ils ne sont motivés que si la commission s'est écartée de la proposition du Conseil d'Etat ou l'a approuvée pour d'autres motifs que ceux retenus par lui.

<sup>3</sup> Sans changement.

Forme

*Art. 66* <sup>1</sup> Tout membre du Grand Conseil, seul ou avec des cosignataires, a le droit de déposer par écrit une proposition sous une des formes suivantes :

- a)* interpellation ;
- b)* projet de résolution ;
- c)* projet de loi ou de décret ;
- d)* recommandation ;
- e)* motion.

<sup>2</sup> Sans changement.

<sup>3</sup> Hormis en matière de recommandation, le premier signataire d'une proposition peut, en tout temps mais au plus tard avant la votation finale, la retirer de l'ordre du jour par une déclaration écrite adressée au président.

<sup>4</sup> Sans changement.

Inscription à  
l'ordre du jour

*Art. 67* <sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> L'assemblée peut décider, à la majorité des membres présents, l'urgence des propositions mentionnées aux lettres *a*, *b*, *d* et *e* de l'article 66, alinéa 1. Le vote relatif à l'urgence peut avoir lieu avant l'expiration du délai fixé à l'alinéa précédent ; il doit intervenir en

principe au cours de la session où elle a été demandée, mais au plus tard à la session suivante. Si l'urgence est admise, la proposition est introduite dans l'ordre du jour avant les autres propositions présentées sous la même forme.

<sup>3</sup> Sans changement.

<sup>4</sup> Le Grand Conseil consacre au moins deux heures lors de la dernière séance de chaque session à la discussion des propositions de députés, dont une demi-heure pour les interpellations et les projets de résolution et une heure et demie pour les recommandations et les motions.

Amendements

*Art. 69* <sup>1</sup> Les projets de résolution, de loi et de décret, ainsi que les recommandations et les motions, peuvent faire l'objet d'amendements et de sous-amendements.

<sup>2</sup> Sans changement.

#### **d) Recommandation**

Définition

*Art. 75 a* Par la recommandation, le Grand Conseil peut inviter le Conseil d'Etat à prendre une mesure qui relève de la compétence législative de celui-ci.

Signataires

*Art. 75 b* <sup>1</sup> La proposition de recommandation doit être signée par vingt membres au moins du Grand Conseil lors de sa remise au président.

<sup>2</sup> Chaque signataire a toujours le droit de retirer sa signature avant le développement oral de la proposition de recommandation.

<sup>3</sup> La proposition de recommandation doit encore être munie de vingt signatures au moins au moment de son traitement par le Grand Conseil. Les signatures retirées peuvent être remplacées par d'autres jusqu'au développement oral de la proposition de recommandation, ni le décès, ni la perte de la qualité de député, ni la démission d'un signataire n'invalident sa signature.

Retrait

*Art. 75 c* Tous les signataires d'une proposition de recommandation peuvent, en tout temps mais au plus tard avant la votation finale, la retirer de l'ordre du jour par une déclaration écrite adressée au président.

Traitement  
a) délai

*Art. 75 d* <sup>1</sup> D'entente avec le bureau, le président du Grand Conseil prend les dispositions nécessaires pour que toutes les propositions de recommandation soient mises en discussion la session qui suit celle de son dépôt, sauf urgence décidée conformément à l'article 67, alinéa 2.

<sup>2</sup> S'il apparaît que des propositions de recommandation ne peuvent être traitées dans le délai fixé à l'alinéa précédent, le bureau peut fixer des séances de relevée.

b) mode

**Art. 75 e** <sup>1</sup> La proposition de recommandation est développée oralement par l'un au moins des signataires ou par écrit.

<sup>2</sup> Le développement écrit est déposé en même temps que le dépôt de la proposition de recommandation. Il est immédiatement communiqué aux députés et aux membres du Conseil d'Etat. Le président demande à la session qui suit celle du dépôt de la proposition de recommandation si celle-ci est combattue. Si elle ne l'est pas, elle est réputée prise en considération.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat exprime sa position immédiatement après le développement oral de la proposition de recommandation si celui-ci a lieu. Si elle est combattue ou amendée par le Conseil d'Etat ou par un député, une discussion générale est ouverte ensuite et, à la clôture du débat, le Grand Conseil se prononce, par un vote, sur sa prise en considération.

<sup>4</sup> Après le développement de la proposition de recommandation, le Grand Conseil ou le Conseil d'Etat peuvent décider le renvoi de la discussion à une prochaine séance ou à la session suivante.

Rapport du  
Conseil d'Etat

**Art. 75 f** Si la proposition de recommandation est acceptée, le Conseil d'Etat adresse au Grand Conseil, dans un délai de six mois, un rapport indiquant la manière dont il a donné suite à la recommandation, ou les raisons pour lesquelles il n'entend pas y donner suite.

## **e) Motion**

Définition

**Art. 76** La motion est l'injonction faite par le Grand Conseil au Conseil d'Etat de lui adresser un rapport ou un projet.

## **CHAPITRE 4**

### **Dispositions particulières**

#### *Section 1: Motion populaire*

Communication

**Art. 83** Une fois validée par la chancellerie d'Etat, la motion populaire est transmise au bureau du Grand Conseil, qui en fait donner copie aux députés et aux membres du Conseil d'Etat.



Amendements	<i>Art. 84</i> La motion populaire peut faire l'objet d'amendements et de sous-amendements.
Traitement a) délai	<p><i>Art. 84 a</i> <sup>1</sup> D'entente avec le bureau, le président du Grand Conseil prend les dispositions nécessaires pour que toute motion populaire soit mise en discussion au plus tard un an après son dépôt.</p> <p><sup>2</sup> S'il apparaît que des motions populaires ne peuvent pas être traitées dans le délai fixé à l'alinéa précédent, le bureau peut fixer des séances de relevée.</p>
b) mode	<p><i>Art. 84 b</i> <sup>1</sup> La motion populaire est développée exclusivement par écrit.</p> <p><sup>2</sup> Le développement écrit doit être déposé en même temps que la motion populaire. Il est immédiatement communiqué aux députés et aux membres du Conseil d'Etat.</p> <p><sup>3</sup> Le Conseil d'Etat exprime oralement sa position lors de la mise en discussion de la motion populaire. Si cette dernière n'est pas combattue, elle est réputée prise en considération. Si, au contraire, elle est combattue ou amendée par le Conseil d'Etat ou par un député, une discussion générale est ouverte et, à la clôture du débat, le Grand Conseil se prononce, par un vote, sur sa prise en considération.</p> <p><sup>4</sup> Après la prise de position du Conseil d'Etat, le Grand Conseil ou le Conseil d'Etat peuvent toutefois décider le renvoi de la discussion à une prochaine séance ou à la session suivante.</p>

#### *Section 4: Propositions des communes*

Traitement	<p><i>Art. 90</i> Lorsqu'une commune exerce son droit d'initiative, sa proposition est traitée:</p> <p>a) comme un projet de loi ou de décret d'un membre du Grand Conseil (art. 75), si elle revêt la forme d'un projet rédigé;</p> <p>b) comme une motion populaire (art. 83 à 84 b), si elle revêt la forme d'une proposition générale.</p>
Scrutin secret	<i>Art. 113</i> Abrogé.
Clause d'urgence	<p><i>Art. 116</i> Lorsqu'un projet de loi est muni de la clause d'urgence, l'examen de celle-ci n'intervient qu'immédiatement avant la votation finale.</p> <p><sup>2</sup> Abrogé.</p>

Référendum  
demandé par  
les députés

*Art. 116a* Pour qu'un acte du Grand Conseil soit soumis au référendum facultatif, au sens de l'article 32, alinéa 1, lettre *g*, il faut qu'une demande écrite signée par trente-cinq députés au moins soit remise au président avant la votation finale.

**Art. 2** <sup>1</sup> La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

<sup>2</sup> Elle est soumise au référendum facultatif.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

*Le président,                      Les secrétaires,*

# Loi portant révision de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,  
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 2 mai 2001,  
décrète :*

**Article premier** La loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale, du 22 mars 1983, est modifiée comme suit :

## *TITRE PREMIER*

### **Le Conseil d'Etat**

#### CHAPITRE PREMIER

#### **Rôle et composition**

Rôle *Article premier* <sup>1</sup> Le Conseil d'Etat exerce le pouvoir gouvernemental et exécutif dans le canton.

<sup>2</sup> Il est autorité de décision ou de recours en matière de juridiction administrative dans les cas prévus par la loi.

Composition *Art. 2* Le Conseil d'Etat est formé de cinq membres élus par le peuple, pour quatre ans, selon le système du scrutin majoritaire à deux tours.

#### CHAPITRE 2

#### **Compétences et tâches**

Gouvernement  
a) en général *Art. 3* <sup>1</sup> Le Conseil d'Etat conduit la politique du canton, sous la réserve des compétences du Grand Conseil et du peuple.

<sup>2</sup> Il planifie et coordonne les activités de l'Etat, en veillant à assurer la collaboration avec la Confédération, les autres cantons et les communes neuchâteloises.

<sup>3</sup> Il suit constamment l'évolution du canton et prend toutes les initiatives propres à assurer son développement.

b) programme  
de législature

**Art. 4** <sup>1</sup> Dans la première année de la législature, le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil un programme politique, dans lequel il annonce ce qu'il se propose de faire au cours de cette législature.

<sup>2</sup> Il accompagne ce programme d'un plan financier conformément à la loi sur les finances, du 21 octobre 1980.

c) institution de  
commissions;  
désignation  
d'experts et de  
représentants

**Art. 5** <sup>1</sup> Pour l'exécution des tâches qui lui sont dévolues, le Conseil d'Etat peut instituer des commissions et faire appel à des experts.

<sup>2</sup> Il peut également désigner des commissions pour collaborer à la surveillance des établissements appartenant à l'Etat ou dépendant de lui.

<sup>3</sup> Il désigne les représentants de l'Etat dans les associations, fondations, sociétés et autres institutions auxquelles l'Etat participe. Il peut leur donner des instructions.

<sup>4</sup> Le Conseil d'Etat arrête le montant des honoraires ou des indemnités des experts et des membres des commissions.

d) information

**Art. 6** <sup>1</sup> Le Conseil d'Etat a la responsabilité d'informer le public et le Grand Conseil de ses projets, de ses décisions et des travaux importants de l'administration cantonale.

<sup>2</sup> Il veille à l'exercice du droit à l'information que la Constitution ou la loi reconnaissent:

a) au public;

b) au Grand Conseil et à ses commissions;

c) aux membres du Grand Conseil personnellement.

<sup>3</sup> Il avise le bureau du Grand Conseil des consultations fédérales dont il est saisi.

Direction de  
l'administration  
cantonale

**Art. 7** <sup>1</sup> Le Conseil d'Etat dirige l'administration cantonale.

<sup>2</sup> Il exerce sur elle une surveillance constante, lui donne les instructions nécessaires, coordonne son activité et veille à une bonne circulation interne de l'information.

<sup>3</sup> Sauf disposition légale contraire, il nomme les titulaires de fonctions publiques et met fin aux rapports de service, conformément à la loi sur le statut de la fonction publique, du 28 juin 1995.

<sup>4</sup> Le Conseil d'Etat veille à ce que l'activité administrative soit conforme au droit, économe, rationnelle, efficace et au service de la population.

Législation

**Art. 8** <sup>1</sup> Le Conseil d'Etat prépare, en règle générale, les projets de lois et de décrets.

<sup>2</sup> Il veille à ce que tout projet soit apprécié quant à ses conséquences financières et juridiques.

<sup>3</sup> Dans le cadre de la Constitution et des lois, il édicte des ordonnances d'exécution sous forme de règlements ou d'arrêtés.

#### Traités

*Art. 9* <sup>1</sup> Le Conseil d'Etat négocie, conclut et ratifie les traités internationaux et les traités intercantonaux. Il les soumet à l'approbation du Grand Conseil, à moins qu'une loi ou un traité approuvé par le Grand Conseil n'en dispose autrement.

<sup>2</sup> Il informe en temps utile le Grand Conseil de ses intentions en matière de politique extérieure, et notamment des traités qu'il se propose de conclure.

<sup>3</sup> Il informe et consulte la commission des affaires extérieures, conformément à la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 22 mars 1993.

#### Finances

*Art. 10* <sup>1</sup> Le Conseil d'Etat présente chaque année au Grand Conseil:

- a) un projet de budget;
- b) un projet de compte administratif et de bilan, accompagné d'un rapport sur sa gestion financière et administrative.

<sup>2</sup> Il décide des dépenses, ainsi que des acquisitions et des aliénations du domaine public, dans les limites fixées par la loi sur les finances.

<sup>3</sup> Il demande au Grand Conseil des crédits d'engagement pour les dépenses qu'il n'est pas compétent pour engager lui-même.

#### Exécution

*Art. 11* <sup>1</sup> Le Conseil d'Etat veille à la bonne application du droit cantonal, ainsi qu'à celle du droit fédéral dans la mesure où elle incombe au canton.

<sup>2</sup> Il désigne les autorités compétentes.

#### Surveillance sur les communes

*Art. 12* Le Conseil d'Etat exerce la surveillance sur les communes.

#### Autres compétences

*Art. 13* Le Conseil d'Etat:

- a) prépare, en règle générale, les délibérations du Grand Conseil;
- b) représente le canton dans ses relations avec l'extérieur;
- c) répond aux consultations fédérales, en tenant compte de l'avis du Grand Conseil si celui-ci en a donné un;

- d) conclut les concordats avec les Eglises et les autres communautés religieuses reconnues, sous réserve de l'approbation du Grand Conseil ;
- e) statue sur les demandes de naturalisation, conformément à la loi sur le droit de cité neuchâtelois, du 7 novembre 1955 ;
- f) veille à la sécurité et à l'ordre publics et, lorsque ceux-ci sont sérieusement et directement menacés ou troublés, prend, même en l'absence de loi, les mesures qu'il faut pour les rétablir ;
- g) exerce les autres compétences que lui attribuent les lois.

Pouvoirs  
exceptionnels en  
cas de situations  
extraordinaires

**Art. 14** <sup>1</sup> En cas de catastrophes ou d'autres situations extraordinaires et si le Grand Conseil ne peut exercer ses compétences, le Conseil d'Etat prend toutes les mesures nécessaires pour protéger la population.

<sup>2</sup> Ces mesures font l'objet d'un rapport au Grand Conseil.

Force armée

**Art. 15** Lorsque le Conseil d'Etat dispose de la force armée pour maintenir la sécurité et l'ordre publics, il doit convoquer le Grand Conseil dans les huit jours et lui soumettre un rapport sur les mesures prises et la manière dont elles ont été exécutées.

### CHAPITRE 3

#### **Règles d'organisation**

Entrée en  
fonction et rang

**Art. 16** <sup>1</sup> Les membres du Conseil d'Etat ne peuvent entrer en fonction avant d'avoir été assermentés.

<sup>2</sup> Ils prennent rang d'après la date de leur élection.

<sup>3</sup> S'ils ont été élus le même jour, la préséance appartient au plus âgé.

Démission

**Art. 17** Les membres démissionnaires du Conseil d'Etat doivent rester en fonction, sauf autorisation spéciale du Conseil d'Etat, jusqu'au jour de l'entrée en fonction de leur successeur.

Secret de fonction

**Art. 18** <sup>1</sup> Les membres du Conseil d'Etat sont tenus de garder secrets les faits qui doivent le rester en raison de leur nature et dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat peut lever le secret de fonction d'office ou à la demande d'un tiers.

Délégation de  
compétence

**Art. 19** Le Conseil d'Etat peut déléguer une partie de ses attributions à ses membres, à des services de l'administration ou à d'autres personnes.

Délégations du  
Conseil d'Etat

*Art. 20* <sup>1</sup> Le Conseil d'Etat peut constituer pour certaines affaires des délégations comprenant au plus trois de ses membres.

<sup>2</sup> Il détermine leur mandat et règle la procédure.

Quorum

*Art. 21* Le Conseil d'Etat ne peut valablement délibérer que si trois de ses membres au moins sont présents.

Signatures

*Art. 22* Tous les actes émanant du Conseil d'Etat sont signés par la présidente ou le président et la chancelière ou le chancelier d'Etat.

Récusation

*Art. 23* La récusation des membres du Conseil d'Etat est réglée par la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979.

Autonomie  
d'organisation

*Art. 24* <sup>1</sup> Le Conseil d'Etat élit chaque année sa présidente ou son président, ainsi que sa vice-présidente ou son vice-président.

<sup>2</sup> Pour le surplus, il s'organise de manière autonome.

*Art. 25 à 30* Abrogés.

**Art. 2** <sup>1</sup> La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

<sup>2</sup> Elle est soumise au référendum facultatif.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

*Le président,                      Les secrétaires,*

## Loi portant révision de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*  
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 2 mai 2001,  
*décède :*

**Article premier** La loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN), du 27 juin 1979, est modifiée comme suit :

I. Garanties de  
procédure  
judiciaire

*Article premier* <sup>1</sup> Toute personne dont la cause doit être traitée dans une procédure judiciaire a droit à ce que cette cause soit portée devant un tribunal établi par la loi, compétent, indépendant et impartial.

<sup>2</sup> Sous réserve d'exceptions réglées par la loi, l'audience et le prononcé du jugement sont publics.

III. Impartialité  
du juge

*Art. 3* <sup>1</sup> Dans l'exercice de leur charge, les juges doivent se comporter de manière impartiale.

<sup>2</sup> Il leur est en particulier interdit de communiquer avec les parties, en dehors de l'audience, sur l'objet du procès.

<sup>3</sup> Cette règle n'est toutefois pas applicable aux tentatives de conciliation, aux communications écrites sauvegardant le caractère contradictoire de la procédure, aux démarches exigées par le devoir d'office du juge et à la procédure gracieuse.

V. Assermentation

*Art. 4a* Lors de leur entrée en fonction, les magistrats et leurs suppléants prêtent le serment suivant devant le Tribunal cantonal :

« Je promets devant Dieu (ou je promets) de respecter les droits et les libertés du peuple et des citoyens, d'observer strictement la Constitution et les lois constitutionnelles et de remplir fidèlement et consciencieusement les devoirs de ma charge ».

I. Nomination,  
durée et  
cessation  
des fonctions

*Art. 25* <sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> La période de fonction des autorités judiciaires est de six ans. Elle commence le 1<sup>er</sup> septembre de l'année qui suit l'élection du Grand Conseil. Le président du Tribunal cantonal est élu pour une durée de deux ans.



<sup>3</sup> Sans changement.

<sup>4</sup> Sans changement.

Eligibilité

*Art. 25 a* <sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> Les étrangers et les étrangères au bénéfice d'une autorisation d'établissement en vertu de la législation fédérale sont également éligibles aux charges d'assesseurs et d'assesseurs suppléants de l'autorité tutélaire.

<sup>3</sup> Sont en outre réservées les dispositions spéciales des articles :

- a) 44 c de la présente loi ;
- b) 2 c de la loi sur la nomination et la juridiction des prud'hommes, du 23 mai 1951 ;
- c) 3 a de la loi d'introduction des titres huitième et huitième bis du code des obligations (bail à loyer et bail à ferme), du 28 juin 1993.

Domicile des élus

*Art. 25 b* <sup>1</sup> Les personnes élues aux charges judiciaires doivent être domiciliées dans le canton.

<sup>2</sup> A défaut, elles perdent le bénéfice de leur élection.

Ia. Eligibilité des membres du personnel de l'administration cantonale

*Art. 27 a* <sup>1</sup> Les membres du personnel de l'administration cantonale sont éligibles en qualité de membres non permanents des autorités judiciaires, à l'exception :

- a) des fonctionnaires judiciaires ;
- b) des membres du personnel qui exercent un pouvoir de police ;
- c) des membres du personnel qui collaborent directement avec les autorités judiciaires, soit pour l'instruction des causes, soit pour l'exécution des jugements.

<sup>2</sup> Ils ne peuvent toutefois exercer la fonction de suppléant au Tribunal administratif.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat établit la liste des fonctions visées aux lettres b et c du premier alinéa.

I. Devoirs des magistrats

*Art. 31* <sup>1</sup> Les magistrats veillent à la bonne marche du service dont ils ont la charge.

<sup>2</sup> Ils prennent à temps les mesures nécessaires à leur remplacement en cas d'absence pour maladie, vacances ou tout autre motif, en se concertant au besoin.

<sup>3</sup> Ils ne doivent pas quitter leur fonction avant d'être remplacés.

**Art. 2** <sup>1</sup> La période de fonction en cours des autorités judiciaires prend fin le 31 août 2002.

<sup>2</sup> A compter du 1<sup>er</sup> septembre 2002, les magistrats de l'ordre judiciaire seront élus pour six ans.

**Art. 3** <sup>1</sup> La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

<sup>2</sup> Elle est soumise au référendum facultatif.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

*Le président,                      Les secrétaires,*

---

## **Loi portant révision de la loi d'introduction des titres huitième et huitième bis du code des obligations (bail à loyer et bail à ferme)**

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,  
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 2 mai 2001,  
décrète :*

**Article premier** La loi d'introduction des titres huitième et huitième bis du code des obligations (bail à loyer et bail à ferme), du 28 juin 1993, est complétée par l'article 3a suivant:

Eligibilité

*Art. 3a* Peuvent être nommées en qualité de représentants des bailleurs et des locataires les personnes :

- a)* de nationalité suisse ou au bénéfice d'une autorisation d'établissement en vertu de la législation fédérale et domiciliées dans le canton depuis au moins trois ans ;
- b)* âgées de moins de 70 ans et ayant l'exercice des droits civils.

**Art. 2** <sup>1</sup> La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

<sup>2</sup> Elle est soumise au référendum facultatif.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

*Le président,                      Les secrétaires,*

## **Loi portant révision de la loi sur le statut de la fonction publique**

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,  
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 2 mai 2001,  
décrète:*

**Article premier** La loi sur le statut de la fonction publique, du 28 juin 1995, est modifiée comme suit:

Durée  
des fonctions

*Art. 11* <sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> Sans changement.

<sup>3</sup> Abrogé.

**Art. 2** <sup>1</sup> La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

<sup>2</sup> Elle est soumise au référendum facultatif.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

*Le président,                      Les secrétaires,*

# Loi portant révision de la loi sur les communes

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,  
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 2 mai 2001,  
décrète:*

**Article premier** La loi sur les communes, du 21 décembre 1964, est modifiée comme suit:

Garantie

*Art. 5* <sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> Aucune fusion ni division de communes, non plus qu'aucune cession de territoire d'une commune à une autre, ne peut avoir lieu sans le consentement des communes touchées.

<sup>3</sup> En matière de fusion ou de division, le consentement de la commune est soumis au référendum obligatoire.

Eligibilité

*Art. 15* <sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> Sans changement.

<sup>3</sup> Les Suissesses et les Suisses de l'étranger élus au Conseil général ou au Conseil communal doivent prendre domicile dans la commune. A défaut, ils perdent le bénéfice de leur élection.

Incompatibilités  
A) absolues

*Art. 17* <sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> Les membres du Conseil d'Etat et le chancelier d'Etat ne peuvent faire partie du Conseil communal ni du Conseil général. Les fonctionnaires et les employés communaux, à l'exception du corps enseignant, ne peuvent faire partie du Conseil communal. Ils peuvent faire partie du Conseil général dans la mesure où le règlement de la commune leur en reconnaît le droit.

<sup>3</sup> Sans changement.

<sup>4</sup> Sans changement.

<sup>5</sup> Sans changement.

Attributions

*Art. 25* Le Conseil général a les attributions suivantes:

1. Il élit au scrutin secret, à la majorité absolue, l'élection tacite étant réservée:

- a) sans changement ;
  - b) les membres du Conseil communal, lorsque le règlement lui en donne la compétence, et ceux de la commission scolaire pour quatre ans au début de chaque période administrative ; il procède à une nouvelle élection intégrale de ces autorités lorsque, du fait de vacances, celles-ci ont simultanément perdu la majorité de leurs membres et ne peuvent pas être entièrement complétées ;
  - c) sans changement ;
  - d) sans changement.
- 2. Sans changement.
  - 3. Sans changement.
  - 4. Sans changement.
  - 5. Sans changement.
  - 6. Il exerce le droit d'initiative de la commune.
  - 7. Enfin, le Conseil général veille à la bonne gestion des biens de la commune et à leur conservation, ainsi qu'à la bonne marche des services publics.

Composition et  
mode d'élection

**Art. 26** <sup>1</sup> Le Conseil communal se compose de trois, cinq ou sept membres.

<sup>2</sup> Le nombre de membres du Conseil communal et leur mode d'élection sont fixés par le règlement de la commune.

**Art. 2** <sup>1</sup> La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

<sup>2</sup> Elle est soumise au référendum facultatif.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

*Le président,                      Les secrétaires,*

# Loi

## portant révision de la loi sur les finances

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*  
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 2 mai 2001,  
*décète:*

**Article premier** La loi sur les finances, du 21 octobre 1980, est modifiée comme suit:

Référendum  
financier

*Art. 5* Les lois et les décrets qui entraînent des dépenses sont soumis au vote du peuple si la demande en est faite par quatre mille cinq cents électrices ou électeurs.

Marchés publics

*Art. 15* <sup>1</sup> La procédure et les conditions de passation des marchés publics de construction, de fournitures et de services sont régies par la loi cantonale sur les marchés publics (LCMP), du 23 mars 1999, et ses dispositions d'exécution.

<sup>2</sup> Sont en outre réservées les dispositions particulières résultant d'accords internationaux ou intercantonaux liant le canton.

Plan financier

*Art. 16* <sup>1</sup> Dans la première année de la législature, le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil le plan financier qui accompagne son programme de législature.

<sup>2</sup> Ce plan financier:

- a) donne une vue d'ensemble des charges et des revenus du compte de fonctionnement et des possibilités d'autofinancement;
- b) fixe l'ordre d'urgence des tâches à exécuter par l'Etat;
- c) apprécie les effets financiers des actes législatifs à élaborer;
- d) fixe le programme des investissements;
- e) prévoit les besoins financiers futurs et les moyens de les couvrir.

<sup>3</sup> En cours de législature, le Conseil d'Etat informe le Grand Conseil des modifications importantes apportées au plan financier.

Présentation

*Art. 18* <sup>1</sup> Le Conseil d'Etat présente le projet de budget au Grand Conseil avant la fin de l'année civile.

Présentation  
et approbation

<sup>2</sup> Sans changement.

**Art. 28** <sup>1</sup> Le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil le projet de compte administratif et de bilan jusqu'au 30 avril de l'année qui suit la clôture de l'exercice.

<sup>2</sup> Sans changement.

<sup>3</sup> Sans changement.

**Art. 2** <sup>1</sup> La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

<sup>2</sup> Elle est soumise au référendum facultatif.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

*Le président,                      Les secrétaires,*



---

## **Décret fixant la date d'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution cantonale**

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*

vu l'acceptation en votation populaire des 23 et 24 septembre 2000 de la nouvelle Constitution neuchâteloise par 30.513 oui contre 9327 non, soit par 76,59 % des votants ;

vu l'article 107, alinéa 2, de la nouvelle Constitution ;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 2 mai 2001,

*décète :*

Entrée  
en vigueur

**Article premier** La nouvelle Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 25 avril 2000, entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

Référendum  
et promulgation

**Art. 2** <sup>1</sup> Le présent décret, qui n'est pas de portée générale, n'est pas soumis au référendum.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat est chargé de pourvoir à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

*Le président,                      Les secrétaires,*

## TABLE DES MATIÈRES

<b>RAPPORT</b>	<i>Pages</i>
1. INTRODUCTION .....	1
1.1. Généralités .....	1
1.2. Procédure de consultation .....	2
1.3. Garantie fédérale .....	2
2. COMMENTAIRES DES DISPOSITIONS PROPOSÉES .....	2
2.1. Loi sur le droit de cité neuchâtelois .....	2
2.2. Loi sur les droits politiques .....	4
2.2.1. Champ d'application .....	4
2.2.2. Qualité d'électeur .....	4
2.2.3. Conditions d'éligibilité et incompatibilités .....	5
2.2.4. Election du Conseil communal .....	6
2.2.5. Initiative .....	6
2.2.6. Motion populaire .....	7
2.2.7. Référendum .....	8
2.3. Loi d'organisation du Grand Conseil .....	8
2.3.1. Dispositions générales .....	8
2.3.2. Forme des actes obligatoires .....	9
2.3.3. Naturalisations .....	10
2.3.4. Organisation .....	10
2.3.5. Recommandation, motion populaire, proposition de communes .....	11
2.4. Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale .....	12
2.4.1. Rôle et composition .....	12
2.4.2. Compétences et tâches .....	12
2.4.2.1. Gouvernement .....	12
2.4.2.2. Direction de l'administration cantonale .....	13
2.4.2.3. Législation .....	13
2.4.2.4. Traités .....	13
2.4.2.5. Finances .....	13
2.4.2.6. Exécution .....	14
2.4.2.7. Surveillance des communes et autres compétences .....	14
2.4.2.8. Pouvoirs exceptionnels en cas de situations extraordinaires .....	14
2.4.2.9. Force armée .....	14
2.4.3. Règles d'organisation .....	14
2.5. Loi d'organisation judiciaire neuchâteloise .....	14
2.5.1. Dispositions générales .....	14

	<i>Pages</i>
2.5.2. Durée des fonctions .....	15
2.5.3. Eligibilité .....	15
2.5.4. Immunité .....	16
2.6. Loi d'introduction des titres huitième et huitième bis du code des obligations .....	17
2.7. Loi sur le statut de la fonction publique .....	17
2.8. Loi sur les communes .....	18
2.8.1. Garantie .....	18
2.8.2. Eligibilité .....	18
2.8.3. Incompatibilités .....	18
2.8.4. Election du Conseil communal .....	19
2.8.5. Droit d'initiative de la commune .....	19
2.9. Loi sur les finances .....	19
3. AUTRES CONSIDÉRATIONS .....	20
3.1. Droit à l'information .....	20
3.2. Reconnaissance des communautés religieuses .....	20
3.3. Liberté de choisir une forme de vie en commun autre que le le mariage .....	20
3.4. Organisation judiciaire .....	21
3.5. Suppléance des membres du Grand Conseil .....	22
4. ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA NOUVELLE CONSTITUTION ..	22
5. CONCLUSIONS .....	22

**PROJETS DE LOIS***Pages*

Loi portant révision de la loi sur le droit de cité neuchâtelais . . . . .	24
Loi portant révision de la loi sur les droits politiques . . . . .	26
Loi portant révision de la loi d'organisation du Grand Conseil . . . . .	33
Loi portant révision de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale . . . . .	43
Loi portant révision de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise .	48
Loi portant révision de la loi d'introduction des titres huitième et huitième bis du code des obligations (bail à loyer et bail à ferme) . . .	51
Loi portant révision de la loi sur le statut de la fonction publique . . . .	52
Loi portant révision de la loi sur les communes . . . . .	53
Loi portant révision de la loi sur les finances . . . . .	55
Décret fixant la date d'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution cantonale . . . . .	57