



**a) Rapport de la commission législative
au Grand Conseil**

à l'appui

- **d'un projet de loi
portant révision de la loi
d'organisation du Grand Conseil (OGC)
(service divin et assermentation)**
- **d'un projet de loi
portant révision de la loi
d'organisation judiciaire neuchâteloise
(OJN) (assermentation)**

(Du 5 mars 2002)

b) Avis du Conseil d'Etat

(Du 8 mai 2002)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

I. INTRODUCTION ET PROJETS DE LOIS

En date du 19 juin 2001, le groupe PopEcoSol a déposé deux projets de lois qui poursuivent notamment un même objectif de laïcisation, l'un s'appliquant à l'organisation du Grand Conseil, l'autre à l'organisation judiciaire neuchâteloise.

Compte tenu de cet objectif commun, ils sont traités dans un seul et même rapport.

La teneur de ces projets est la suivante :

01.129

19 juin 2001

**Projet de loi du groupe PopEcoSol
Loi portant révision de la loi d'organisation du Grand Conseil***Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*

sur la proposition de la commission législative, du...

*décète :***Article premier** La loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 22 mars 1993, est modifiée comme suit :*Art. 5 b*, alinéas 1 et 2 : sans changement.*³ Pour ce faire, ils s'adresseront au conseiller d'Etat, chef du département concerné, en motivant leur requête. Si celui-ci estime qu'il convient de refuser la consultation en raison d'intérêts prépondérants publics ou privés, il soumet la requête au Conseil d'Etat. En cas de refus de ce dernier, la requête est soumise au Grand Conseil qui tranche en dernier ressort.**Art. 39*, alinéa 1 et 2 : sans changement.

Alinéa 3 : supprimé.

Art. 43 ¹ Le président invite ensuite l'assemblée et le public à se lever, puis il donne lecture de la formule du serment en ces termes :

« 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. » (Suppression de « devant Dieu ».)

² A l'appel de son nom, chaque député lève la main et dit : « Je le promets » ou « Je le jure ».

Alinéa 3 : supprimé.

Alinéas 4 à 6 : inchangés, mais numérotés de 3 à 5.

Art. 2 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, Les secrétaires,

01.131

19 juin 2001

**Projet de loi du groupe PopEcoSol
Loi portant révision de la loi d'organisation judiciaire neuchâtoise**

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition de la commission législative, du...
décède :

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

*Art. 4a*¹ Lors de leur entrée en fonction, les magistrats et leurs suppléants prêter le serment suivant devant le Tribunal cantonal :

« 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. » (Suppression de « devant Dieu (ou je promets) ».)

Art. 25a *Les électrices et électeurs en matière cantonale qui ne sont pas frappés d'inéligibilité par jugement sont éligibles aux charges judiciaires.*

Alinéas 2 et 3: supprimés.

Art. 2¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, Les secrétaires,

Ces projets de lois ont été transmis à la commission législative comme objets de sa compétence. Cette dernière a décidé de scinder en deux parties l'étude de ces projets.

Dans le présent rapport, elle traite de la question du service divin (OGC, art. 39, al. 3) et celle de l'assermentation (OGC art. 43 et OJN art. 4 a). Elle examinera ultérieurement la question de l'accès à l'information (OGC, art. 5 b) et de l'éligibilité des étrangers à la magistrature (OJN, art. 25 a) qui feront l'objet d'autres rapports.

II. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission législative a examiné les projets de lois lors des séances du 8 janvier, du 12 février et du 5 mars 2002. Le chef du service juridique a assisté aux travaux de la commission. Comme ces projets ont été déposés par des commissaires PopEcoSol membres de la commission législative, cette dernière n'a pas procédé à des auditions particulières.

Les travaux de la commission ont porté sur l'entrée en matière et, comme elle a été acceptée globalement, sur le détail des modifications à apporter aux projets de lois.

III. POSITION DES AUTEURS DES PROJETS DE LOIS

Pour présenter les projets de lois, M. Daniel Perdrizat cite en préambule ce passage du rapport de la commission chargée de la révision de la Constitution cantonale :

Neuchâtel est avec Genève l'un des cantons les plus laïques du pays. Il a notamment rompu, il y a plus de cinquante ans, le lien qui l'attachait à l'Eglise nationale, chrétienne et protestante.

Cette citation a pour but de bien montrer que la nouvelle Constitution cantonale s'inscrit dans une longue tradition de laïcité de l'Etat. Cette laïcité se trouve d'ailleurs confirmée dans l'article 97, alinéa 2, de la nouvelle Constitution qui prescrit la séparation entre l'Eglise et l'Etat. Or, certains textes de lois semblent en contradiction avec ces principes pourtant clairement exprimés. C'est notamment le cas de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) qui prévoit une cérémonie d'installation des autorités cantonales précédée d'un service divin et qui prescrit une prestation de serment des députés devant Dieu. Le même serment est aussi imposé aux futurs magistrats par la loi d'organisation judiciaire. Aux yeux du groupe PopEcoSol, ces dispositions n'ont plus leur place dans la loi et c'est la raison pour laquelle il propose de les abroger.

M. Daniel Perdrizat tient à préciser que la demande de modification de loi présentée n'est teintée d'aucun anticléricalisme. Il s'agit simplement d'une question de cohérence et de respect des principes énoncés dans la nouvelle Constitution, comme notamment celui de la liberté religieuse de l'article 16. La liberté religieuse n'est pas seulement le droit de choisir librement une religion, mais aussi celui de ne pas avoir de religion. Il faut donc autant respecter la liberté de croire que celle de ne pas croire.

IV. DISCUSSION GÉNÉRALE

La discussion générale porte sur deux objets, soit la question de la suppression du service divin et celle de la suppression de la formule « devant Dieu » dans l'assermentation des députés.

Service divin

Pour le premier objet, il s'agit de savoir s'il faut garder, dans l'article 39 consacré à l'assemblée constitutive, un alinéa précisant qu'elle est précédée d'un service divin. Certains commissaires sont favorables à sa suppression par cohérence avec le principe de la laïcité de l'Etat clairement établi dans la nouvelle Constitution cantonale.

D'autres éléments peuvent être pris en considération afin de justifier cette suppression. L'organisation d'un service divin peut être considérée comme une tradition en vigueur pour l'installation des autorités cantonales. Or, ce n'est pas au législateur de fixer dans la loi l'organisation d'une pratique religieuse pour l'assemblée constitutive du Grand Conseil, même si les députés sont en grande majorité chrétiens.

Certains députés pensent au contraire qu'il n'y a pas de raison de modifier la loi. En effet, chaque député a toute liberté d'assister ou de ne pas assister au culte lors de l'assemblée constitutive. La liberté religieuse est donc respectée. Par ailleurs, certains trouvent que ces moments de recueillement, que l'on soit chrétien ou non, sont des moments d'union qui sont importants au début d'une nouvelle législature.

Assermentation

Pour le second objet, il s'agit de savoir s'il faut supprimer les mots « devant Dieu » dans la formule d'assermentation des députés et, pour des raisons d'analogie, dans celle des magistrats. Certains commissaires sont d'avis que cette modification s'inscrit dans la logique des textes adoptés lors de la révision de la Constitution cantonale.

Cependant, cette suppression ne manque pas de poser toutes sortes de questions. En effet, si l'on supprime les mots « devant Dieu » pourra-t-on respecter toutes les sensibilités et ne faudrait-il pas amener d'autres modifications dans la formulation du serment ?

Par crainte d'arriver à des solutions bricolées, certains proposent de revoir complètement le texte du serment et d'en faire une déclaration plus évocatrice et plus lyrique, selon un système que d'autres cantons connaissent déjà.

D'autres commissaires proposent plutôt d'inverser la pratique actuelle en prévoyant un serment de base sans référence à Dieu avec la possibilité de demander un autre serment permettant de s'engager devant Dieu. Cette dernière proposition n'est pas retenue, car dans ce cas-là, nous retrouvons une discrimination entre les députés qui n'a pas sa raison d'être. En effet, pourquoi un député doit-il faire une demande spéciale et se singulariser par rapport aux autres députés lors de sa prestation de serment en raison de son appartenance ou de sa non-appartenance à l'Eglise chrétienne ? Chaque député doit pouvoir exercer son mandat en toute égalité. De plus, dans un Etat laïque avec une Constitution garante des droits fondamentaux, l'activité

politique doit pouvoir se faire dans le respect des convictions personnelles et sans obliger quelqu'un à se positionner sur ses croyances dans l'exercice de son mandat.

Finalement, et étant donné que les deux points examinés sont liés et suscitent des positions très tranchées, il est décidé qu'il n'y aura qu'un vote d'entrée en matière global et qu'il portera sur la suppression du service divin et la modification du serment.

L'entrée en matière des projets de lois du groupe PopEcoSol 01.129 et 01.131 est acceptée par 8 voix contre 5 et 1 abstention.

V. DISCUSSION DE DÉTAIL

Comme les projets de lois concernent deux objets, la discussion de détail se fera en deux parties, l'une consacrée au service divin, l'autre à la formule du serment.

Projet de loi du groupe PopEcosol 01.129

Discussion de détail sur la proposition de suppression de l'article 39, alinéa 3, de la loi d'organisation du Grand Conseil (service divin)

Si le service divin, organisé lors de l'assemblée constitutive du Grand Conseil, est considéré comme une tradition, la question est de savoir si cette tradition doit être mentionnée dans la loi ou au contraire ne pas y figurer. Certains sont d'avis que la possibilité de maintenir cette tradition doit être inscrite dans la loi. D'autres pensent que, dans une république laïque, il n'y a pas de raison de mentionner dans les textes législatifs des faits qui sont de pure pratique et qui peuvent être considérés comme étant de la compétence des organisateurs.

Si le service divin est supprimé dans la loi, il ne faut pas le réintroduire sous forme de coutume. Dans la chronologie, les éléments qui deviennent coutumiers peuvent être codifiés dans une loi, mais pas l'inverse.

Si sur le plan juridique, il n'y a plus d'article au sujet d'un service divin, dans la pratique peut-il encore y avoir un culte lors de la manifestation officielle? Sur ce point, la commission a estimé qu'il faut être conséquent par rapport aux décisions prises et que lors de la cérémonie officielle il ne doit plus y avoir de service divin. Cependant, il est à noter qu'une cérémonie religieuse peut très bien avoir lieu avant ou après l'installation officielle des autorités. Les communautés religieuses ont toute latitude pour organiser un service divin et y inviter les députés. Chaque député a la liberté de s'y rendre.

En tenant compte de tous les éléments exposés ci-devant la **commission a accepté, par 7 voix contre 5 et 2 abstentions, la suppression de l'alinéa 3 de l'article 39 du projet de loi du groupe PopEcoSol 01.129, du 19 juin 2001, portant révision de la loi d'organisation du Grand Conseil (service divin).**

Projets de lois du groupe PopEcoSol 01.129 et 01.131

Discussion de détail sur la proposition de modifications de l'article 43 de l'OGC (assermentation) et de l'article 4a de la loi d'organisation judiciaire (assermentation)

Face aux modifications proposées, deux possibilités se présentent: soit on supprime simplement les mots « devant Dieu » à l'article 43 (OGC), alinéa 1, soit on les supprime mais en laissant la possibilité à chacun de les rajouter lors de la prestation personnelle de serment définie à l'alinéa 2 du même article. Les avis sont partagés sur ce point. Si certains sont d'accord de supprimer simplement les mots « devant Dieu », certains pensent par contre qu'il est nécessaire que les députés puissent avoir, au moment où ils prêtent serment, la liberté de choisir la formule qui leur convient. Il suffit pour cela qu'à l'alinéa 2 on ajoute, après « je le promets » ou « je le jure », « je le promets devant Dieu » ou « je le jure devant Dieu ».

Cependant une question se pose encore. Est-il vraiment nécessaire de modifier la formule du serment de l'alinéa 2 dans la mesure où les mots promettre et jurer n'ont pas tout à fait le même sens? Les définitions du dictionnaire le démontrent:

- promettre: s'engager à faire quelque chose;
- jurer: prononcer solennellement un serment en prenant à témoin un être ou une chose que l'on tient pour sacré, notamment Dieu.

Quand on jure, on le fait donc par rapport à une instance supérieure. Quand on promet, on le fait par rapport à soi. Certains pensent que cette distinction est suffisante et permet de respecter les convictions de chacun. D'autres au contraire pensent que la différence entre les deux termes n'est qu'une question de nuance qui n'est pas claire pour tout le monde. Aussi préfèrent-ils recourir à une formule qui exprime clairement l'intention de celui qui prête serment et permettre au député qui le désire de dire « je le jure devant Dieu ».

La question d'un changement complet de la formule du serment avec une rédaction remise au goût du jour, selon le modèle genevois par exemple, n'est pas retenue. En effet la commission trouve que le serment actuellement en vigueur est clair et qu'il n'y a pas de raison de chercher à le changer.

En conclusion, la commission se trouve face à deux propositions:

- suppression des mots « devant Dieu » à l'article 43, alinéa 1, et maintien de l'alinéa 2 tel qu'il est rédigé actuellement;
- suppression des mots « devant Dieu » à l'article 43, alinéa 1, et modification de l'alinéa 2 qui se présenterait ainsi: « je le promets » ou « je le jure » ou « je le jure devant Dieu »

La commission accepte par 8 voix contre 5 et 1 abstention la suppression du terme « devant Dieu » à l'article 43, alinéa 1, et la modification de l'alinéa 2 (ajout de la formule de serment: « je le jure devant Dieu »).

La solution adoptée par la commission a l'avantage de respecter toutes les sensibilités. Le serment se présente sous la forme d'une formule générale à laquelle tout le monde peut adhérer. Ensuite, chaque député choisit, selon ses convictions, de quelle façon il désire s'engager, à savoir de façon laïque ou en faisant référence à Dieu.

Il est entendu que la formule du serment des magistrats sera modifiée de la même manière afin qu'il y ait une similitude dans la loi. L'article 4 a de la loi d'organisation judiciaire sera donc modifiée en conséquence. L'article 4 a, alinéa 1, contiendra une formule de serment sans référence à Dieu. Un deuxième alinéa sera ajouté, permettant à chaque magistrat de s'engager selon ses convictions personnelles.

Une dernière question se pose encore. Faut-il aussi uniformiser la pratique au niveau des communes afin d'avoir une symétrie entre les autorités communales et les autorités cantonales? La commission est d'avis qu'il s'agit là d'une question relevant de l'autonomie communale et que le canton n'a pas à intervenir à ce niveau.

Formulation épïcène

Les articles des présents projets de lois ont été rédigés en tenant compte des règles de la formulation épïcène.

VI. CONCLUSION

En conclusion, et dans sa majorité, la commission recommande au Grand Conseil de voter les modifications de lois telles qu'elles sont présentées dans le présent rapport. Suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution cantonale, il est normal que les lois s'adaptent à l'esprit et aux principes d'un texte nouveau. Le canton de Neuchâtel se déclare, dans le premier article de sa loi fondamentale, une république démocratique, laïque, sociale et garante des droits fondamentaux. Les propositions de modifications de lois présentées sont conformes à ces déclarations et s'inscrivent dans la logique de la révision entreprise.

La commission législative a adopté le présent rapport, lors de sa séance du 5 mars 2002, par 14 voix sans opposition.

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

Neuchâtel, le 5 mars 2002

Au nom de la commission législative:

<i>Le président,</i>	<i>La rapporteure,</i>
CHRISTIAN BLANDENIER	PIERRETTE ERARD

**Loi
portant révision de la loi
d'organisation du Grand Conseil (OGC)
(service divin et assermentation)**

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition de la commission législative, du 5 mars 2002,
décète :

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

Art. 39, al. 3

³ Abrogé.

Art. 43

¹ La présidente ou le président invite ensuite l'assemblée et le public à se lever, puis il donne lecture de la formule du serment en ces termes :

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

² A l'appel de son nom, chaque députée ou chaque député lève la main et dit :

« Je le promets » ou « Je le jure » ou « Je le jure devant Dieu ».

³ La députée ou le député absent ou nommé en cours de législature prête serment de la même manière à la première séance à laquelle il assiste.

⁴ La députée ou le député qui refuse de prêter serment dans le délai imparti par le bureau du Grand Conseil est réputé démissionnaire.

⁵ Peut être réputé démissionnaire la députée ou le député qui modifie la formule du serment. Le bureau du Grand Conseil procède à l'examen du cas et propose au Grand Conseil la décision qui lui paraît adéquate.

⁶ Abrogé.

Art. 2 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, Les secrétaires,

**Loi
portant révision de la loi
d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN)
(assermentation)**

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition de la commission législative, du 5 mars 2002,
décrète:

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

Art. 4a

¹ Lors de leur entrée en fonction, les magistrates et les magistrats, leurs suppléantes ou leurs suppléants prêtent le serment suivant devant le Tribunal cantonal:

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

² A l'appel de son nom, chaque magistrate ou magistrat, chaque suppléante ou suppléant lève la main et dit:

« Je le promets » ou « Je le jure » ou « Je le jure devant Dieu ».

Art. 2 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, Les secrétaires,

Avis du Conseil d'Etat

(Du 8 mai 2002)

Monsieur le président, Mesdames, Messieurs,

Aux termes du quatrième alinéa de l'article 75 de la loi d'organisation du Grand Conseil, le Conseil d'Etat tient à vous faire part de son avis sur les propositions de la commission législative concernant la suppression du service divin précédant la constitution des autorités cantonales en début de législature.

En effet, si le gouvernement peut se rallier sans difficulté à la modification proposée de la formule du serment tant pour les magistrats politiques que judiciaires, il n'en va pas de même de l'interprétation par la commission de la laïcité de l'Etat conduisant à l'abrogation de l'article 39, alinéa 3 (service divin).

Aux yeux du Conseil d'Etat, la laïcité ne suppose pas l'hostilité aux religions. D'ailleurs, la Constitution cantonale reconnaît les Eglises chrétiennes comme des institutions d'intérêt public. Les valeurs de notre société sont issues de notre tradition chrétienne. A une époque où l'on s'accorde à déplorer le manque de repères, la référence à nos racines spirituelles et culturelles est particulièrement opportune. Ce rappel ne se veut pas repli sur soi mais au contraire ouverture sur les autres.

Pour le Conseil d'Etat, la laïcité signifie aussi que l'Etat doit rester neutre envers les diverses religions existantes, en défendant la liberté de conscience et d'expression que l'on adhère ou non à une croyance ou à une religion.

C'est pourquoi il n'apparaît pas souhaitable de supprimer cette tradition d'un service divin ouvrant la législature.

Cette cérémonie œcuménique s'inscrit parfaitement dans le cadre institutionnel d'un Etat dont il n'est pas inutile, notamment à de grandes occasions, de rappeler les origines judéo-chrétiennes et cela sans pourtant heurter des convictions personnelles puisque la participation à ce service divin est totalement facultative.

Pour ces raisons, le Conseil d'Etat vous propose de ne pas suivre la proposition de la commission législative d'abroger l'article 39, alinéa 3, de la loi d'organisation du Grand Conseil.

Veillez croire, Monsieur le président, Mesdames, Messieurs, à l'expression de notre haute considération.

Neuchâtel, le 8 mai 2002

Au nom du Conseil d'Etat :

La présidente, *Le chancelier,*

M. DUSONG J.-M. REBER