



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)
(droit individuel des membres
du Grand Conseil à obtenir des informations)
(Du 30 août 2002)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

I. INTRODUCTION ET PROJET DE LOI

En date du 19 juin 2001, le groupe PopEcoSol a déposé le projet de loi suivant :

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...

décède :

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. 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,

Ce projet de loi a été transmis à la commission législative comme objet de sa compétence. Il concerne le droit du député ou de la députée à accéder à l'information dans le cadre de l'exercice de son mandat.

II. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission législative a examiné ce projet de loi au cours de trois séances, les 12 février, 13 mai et 30 août 2002. M^{me} Monika Dusong, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité ainsi que le chef du service juridique de l'Etat ont participé aux travaux de la commission.

III. POSITION DE L'AUTEUR DU PROJET

M. Daniel Perdrizat, au nom du groupe PopEcoSol, a basé l'essentiel de son argumentation sur la comparaison des différents droits à l'information prévus par la nouvelle Constitution cantonale. L'article 17 garantit à chaque personne la liberté de communication et d'information. Cela signifie que toute personne a le droit de former librement son opinion et peut recevoir des informations aux sources généralement accessibles.

L'article 18 prévoit de plus que toute personne qui désire s'informer a le droit de consulter les documents officiels dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose. La loi règle la façon dont ce droit peut s'exercer.

A côté du droit à l'information des particuliers, il existe d'autres droits plus spécifiques qui concernent le Grand Conseil. Ainsi, l'article 79, alinéa 1, instaure un droit à l'information pour le Grand Conseil ou ses commissions, qui peuvent obtenir du Conseil d'Etat et de l'administration toutes les informations dont ils ont besoin pour accomplir leurs tâches. En cas de contestation, c'est au Grand Conseil de trancher en dernier recours, après avoir entendu l'avis des personnes concernées par le litige.

Enfin, l'article 79, alinéa 2, prévoit qu'un droit individuel d'information est garanti aux membres du Grand Conseil et que la loi en règle l'exercice. Le groupe PopEcoSol est d'avis qu'il aurait fallu saisir l'occasion de l'adoption

des diverses modifications de l'OGC, suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution cantonale, pour revoir la façon dont ce droit s'exerce et est garanti. La solution actuellement prévue est celle de l'article 5 b, alinéa 3, OGC, qui stipule que c'est au Conseil d'Etat de décider en dernier ressort au cas où il y a contestation, c'est-à-dire notamment lorsqu'un député se voit refuser une information par un département. Le groupe PopEcoSol est d'avis que ce n'est pas au Conseil d'Etat d'avoir le dernier mot en la matière, mais que c'est plutôt au Grand Conseil de trancher. La question relève d'un choix politique et pose la question des rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Le groupe PopEcoSol marque sa préférence pour que, au cas où un député n'obtient pas l'information qu'il juge nécessaire à l'exercice de son mandat, la compétence de trancher revienne au pouvoir législatif et non à l'exécutif.

IV. DISCUSSION D'ENTRÉE EN MATIÈRE

La première question est de savoir si l'article 79, alinéa 2, de la nouvelle Constitution cantonale, modifie fondamentalement le système que l'on a connu jusqu'ici. Il est certain que d'une manière générale la nouvelle Constitution a pour conséquence d'introduire une plus grande transparence et un meilleur droit à l'information des citoyen-ne-s et des député-e-s. La volonté du constituant a été très claire en cette matière. Nous en trouvons la preuve dans le fait que le nouvel article 5 a OGC a été repris tel quel de la nouvelle Constitution cantonale (art. 79, al. 1). Cependant, si l'esprit a changé, cela ne signifie pas que notre système actuel doit impérativement être modifié.

La deuxième question est de savoir si l'adoption de la nouvelle Constitution cantonale entraîne la nécessité de modifier l'article 5 b, alinéa 3, OGC. La réponse est controversée. En effet, la solution prévue actuellement ne semble pas être incompatible avec l'article 79, alinéa 2, de la nouvelle Constitution cantonale. Cependant, puisqu'au premier alinéa de ce même article, il est stipulé que, en cas de contestation en matière du droit à l'information du Grand Conseil ou de ses commissions, c'est le Grand Conseil qui a la compétence de trancher en dernier ressort, il semble logique que, pour une question de symétrie et de cohérence, la même procédure soit adoptée quant au droit à l'information du député.

Ceci étant posé, la commission législative s'est demandé comment gérer et organiser le droit de recours, s'il relève de la compétence du Grand Conseil. Il semble en effet difficile de fournir toutes les informations concernant un dossier, notamment un dossier confidentiel, à un Grand Conseil de 115 députés afin qu'il puisse se prononcer en cas de contestation. Par souci de discrétion, il serait donc plus judicieux de confier cette compétence à un nombre plus restreint de députés. Différentes solutions peuvent être envisagées comme par exemple donner cette compétence à une commission ou

au bureau du Grand Conseil. Après discussion, il s'est avéré que la commission de gestion et des finances semblerait la plus appropriée.

Quelques commissaires sont d'avis que, pour certains dossiers, lorsque des négociations sont en cours, fournir des informations pourrait devenir problématique pour le Conseil d'Etat. Il y a des cas où la confidentialité doit être préservée. Cependant, pour l'auteur du projet de loi, ce cas-là ne change rien à la question, dans la mesure où de toute façon le droit à l'information sur des dossiers en cours est déjà prévu par la législation. Il s'agit simplement ici de savoir qui décide en cas de conflit entre l'administration et un député. De plus, la situation est la même que celle qui est prévue pour le droit à l'information du Grand Conseil ou de ses commissions (art. 79, al. 1, Cst. NE, et art. 5 a OGC). Ici aussi, c'est le Grand Conseil qui tranche, et pour le faire, il doit également obtenir tous les éléments lui permettant de définir sa position.

Pour la représentante du Conseil d'Etat, le débat est en quelque sorte virtuel, dans la mesure où, dans la réalité des faits, l'exercice du droit à l'information n'a jamais suscité de contestations. Evidemment, on pourrait imaginer que pour préserver la confidentialité d'un dossier, le Conseil d'Etat refuse l'accès à l'information. Dans ce cas-là, il semblerait difficile de soumettre le dossier au plénum du Grand Conseil, la solution du recours à un plus petit groupe de personnes serait nettement préférable.

Cependant, même si actuellement, l'exercice du droit à l'information du député ne conduit pas à des situations conflictuelles, la loi doit tout de même s'en préoccuper et prévoir comment le garantir au mieux au cas où des dérapages se produiraient.

La commission législative a encore examiné la question de la différence entre le droit à l'information du député et celui du Grand Conseil. Dans la mesure où il y a une certaine analogie entre les deux, rien ne s'oppose à ce qu'ils soient traités de la même façon. Il ne faut pas oublier que c'est souvent par le biais d'un député qu'une demande d'information du Grand Conseil est faite. De plus, il n'y a pas de procédure définie à cet effet.

Après diverses analyses, les commissaires sont arrivés à la conclusion que la commission de gestion et des finances constitue, au sein du Grand Conseil, l'organe qui convient le mieux pour traiter en dernier recours du droit à l'information du député.

En conclusion, la commission législative se trouve face à une alternative :

- soit on estime que le système actuel, donnant la compétence de trancher au Conseil d'Etat, est suffisant et on refuse l'entrée en matière ;
- soit on estime que le système actuel n'est pas satisfaisant et que c'est au Grand Conseil ou à une partie du Grand Conseil de trancher, et on entre en matière.

L'entrée en matière concernant le projet de loi du groupe PopEcoSol 01.129, du 19 juin 2001, portant révision de la loi d'organisation du Grand Conseil (accès à l'information), est acceptée par 12 voix contre 3.

V. DISCUSSION DE DÉTAIL

L'entrée en matière ayant été acceptée, la commission examine comment la loi doit être modifiée.

Le projet de loi du groupe PopEcoSol prévoit que, après le refus du Conseil d'Etat, c'est au Grand Conseil de trancher en dernier ressort. La loi actuelle prévoit que le Conseil d'Etat doit motiver son refus. Même si le projet de loi ne le prévoit pas expressément, il va de soi que le refus du Conseil d'Etat doit être motivé.

D'autre part, comme il est apparu qu'un organe de recours de 115 membres n'est pas adéquat pour trancher en dernier ressort en cas de contestation, il est décidé de donner cette compétence à la commission de gestion et des finances. Sa composition et son fonctionnement lui permettront d'accomplir cette tâche de façon tout à fait adéquate. Le bureau du Grand Conseil, une commission nommée ad hoc ou encore une sous-commission auraient aussi éventuellement pu remplir ce rôle, mais cela aurait sûrement posé plus de problèmes au niveau de l'organisation du travail ou de la représentativité des groupes politiques.

Afin d'éviter que tout refus du Conseil d'Etat de donner des informations ne soit automatiquement transmis à la commission de gestion et des finances, il est proposé d'ajouter le caractère facultatif du recours. En effet, un député peut ne pas désirer aller plus loin et, ayant reçu un refus motivé du Conseil d'Etat, peut s'estimer satisfait. L'article 5 b, alinéa 4, doit donc être modifié en conséquence et doit préciser que la requête «*peut être soumise*» à la commission de gestion et des finances.

La question de savoir si un délai doit être prévu est écartée: en effet, il n'est pas utile de compliquer exagérément la loi. De plus, le député qui laisserait passer le délai pourrait parfaitement déposer une même demande d'informations. On voit donc bien que la fixation d'un délai pourrait être aisément contournée.

Face à la confidentialité des dossiers que la commission de gestion et des finances peut être amenée à traiter, la question du secret de fonction est évoquée. Elle est réglée par l'OGC qui donne toutes les garanties à ce sujet dans la mesure où, lorsqu'il s'agit d'informations soumises au secret de fonction, les membres de la commission sont soumis à la même réserve que les fonctionnaires (art. 21, al. 3, OGC).

Enfin, une dernière question se pose: celle de la séparation des pouvoirs. Nous nous trouvons ici en face d'une décision du pouvoir exécutif (Conseil d'Etat) qui pourrait être revue par une commission issue du pouvoir législatif. Même si l'article 59 de la Constitution cantonale prévoit que c'est le Grand Conseil qui exerce la haute surveillance sur l'activité du Conseil d'Etat, de l'administration et sur la gestion du Tribunal cantonal, cette question mérite d'être examinée en détail. Un avis de droit est demandé au professeur

Pascal Mahon, professeur de droit constitutionnel à l'Université de Neuchâtel. Ses conclusions sont données ci-après :

En conclusion, on peut résumer comme suit les diverses solutions envisageables et leur appréciation :

- *La solution de l'actuel article 5 a, alinéa 3, OGC, qui confie au Conseil d'Etat le soin de trancher en dernier ressort et définitivement les requêtes d'information adressées par les députés individuels à l'administration nous paraît problématique sous l'angle des garanties que la nouvelle Constitution accorde, par son article 18, aux simples particuliers. Même si ces garanties doivent encore être concrétisées par le législateur, la solution évoquée a notamment pour conséquence que les particuliers seraient à certains égards mieux placés que les députés pris individuellement, en ce que les premiers auraient la possibilité de recourir au Tribunal fédéral, alors que les seconds ne le pourraient pas. Aussi la solution aurait-elle en fin de compte pour effet de vider l'article 79, alinéa 2, de son sens.*
- *Une solution consistant à prévoir la compétence du Tribunal administratif ne nous semble pas opportune.*
- *La solution qui émane de la proposition du groupe PopEcoSol prévoit qu'un éventuel litige en la matière devrait être tranché, en dernier ressort, par le Grand Conseil dans son ensemble, saisi par le député d'une décision du Conseil d'Etat lui refusant l'accès à l'information déterminée, nous paraît conforme à la Constitution. Même si elle n'institue pas une gradation quant à l'autorité qui décide, cette solution connaît néanmoins une telle gradation, voulue par le constituant, en ce qui concerne le déroulement de la procédure, par le fait qu'elle prévoit une procédure en deux temps : décision du Conseil d'Etat qui peut être portée devant le Grand Conseil.*
- *Une autre solution qui pourrait être envisagée consisterait à prévoir qu'un éventuel litige soit tranché, en dernier ressort, non pas par le Grand Conseil dans son ensemble, mais par un organe de celui-ci, le bureau par exemple, ou une commission (existante ou ad hoc). Cette solution instituerait, elle aussi, la gradation voulue par la Constitution entre les deux hypothèses de l'article 79, alinéas 1 et 2 (aussi bien quant à l'autorité compétente que quant à la procédure de décision), et elle marquerait aussi la différence de nature entre les droits à l'information des particuliers, d'un côté (art. 18), et ceux du législatif et de ses membres, de l'autre (art. 79).*

La comparaison des deux dernières solutions – Grand Conseil ou commission en tant qu'organe de ce dernier – est une décision politique : la légitimation plus grande d'une décision prise par le Grand Conseil en plénum parle en faveur de la première solution, le fait qu'une commission peut éventuellement procéder à un examen plus approfondi et à une décision peut-être moins politisée parle en faveur de la seconde.

L'avis de droit du professeur Pascal Mahon démontre que le projet de loi du groupe PopEcoSol est compatible avec la nouvelle Constitution cantonale et respecte le principe de la séparation des pouvoirs. Cet avis de droit permet de justifier le transfert de compétences, relevant jusqu'à présent du Conseil d'Etat, à l'organe législatif soit le Grand Conseil par une de ses commissions.

Pour tenir compte de l'évolution de la discussion au sein de la commission législative, il a été demandé au service juridique de l'Etat de préparer un nouveau projet de loi qui vient modifier celui du groupe PopEcoSol et qui a la teneur suivante :

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

Art. 5 b, al. 1 et 3, al. 4 (nouveau)

¹ Les député(e)s ont le droit de consulter les documents que le Conseil d'Etat a eus à sa disposition et qui se rapportent aux objets traités par le Grand Conseil.

³ Pour ce faire, ils adressent une requête motivée à la cheffe ou au chef du département concerné, cas échéant à la chancellerie ou au chancelier d'Etat. Si celle-ci ou celui-ci estime devoir refuser la requête en raison d'intérêts prépondérants publics ou privés, il la soumet au Conseil d'Etat.

⁴ En cas de confirmation de refus par le Conseil d'Etat, la requête peut être soumise à la commission de gestion et des finances qui tranche en dernier ressort.

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

Art. 3 ¹ Le Conseil d'Etat fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

² Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Afin de respecter la formulation épiciène, une modification de forme est proposée :

Art. 5 b, al. 1 à 3, al. 4 (nouveau)

¹ Les député-e-s ont le droit de consulter les documents que le Conseil d'Etat a eus à sa disposition et qui se rapportent aux objets traités par le Grand Conseil.

² Ils et elles ont également le droit d'obtenir de l'administration cantonale toutes les informations et de consulter les pièces nécessaires à l'exercice de leur mandat.

Loi
portant révision de la loi d'organisation
du Grand Conseil (OGC)
(droit individuel des membres du Grand Conseil
à obtenir des informations)

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition de la commission législative, du 30 août 2002,
décrète:*

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

Art. 5 b, al. 1 à 3, al. 4 (nouveau)

¹ Les député-e-s ont le droit de consulter les documents que le Conseil d'Etat a eus à sa disposition et qui se rapportent aux objets traités par le Grand Conseil.

² Ils et elles ont également le droit d'obtenir de l'administration cantonale toutes les informations et de consulter les pièces nécessaires à l'exercice de leur mandat.

³ Pour ce faire, elles ou ils adressent une requête motivée à la cheffe ou au chef du département concerné, cas échéant à la chancelière ou au chancelier d'Etat. Si celle-ci ou celui-ci estime devoir refuser la requête en raison d'intérêts prépondérants publics ou privés, elle ou il la soumet au Conseil d'Etat.

⁴ En cas de confirmation de refus par le Conseil d'Etat, la requête peut être soumise par les député-e-s à la commission de gestion et des finances qui tranche en dernier ressort.

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

Art. 3 ¹ Le Conseil d'Etat fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

² Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, Les secrétaires,