

**a) Rapport du bureau du Grand Conseil
au Grand Conseil**

à l'appui

- **d'un projet de loi
portant révision de la loi d'organisation
du Grand Conseil (OGC) (réforme
du fonctionnement du parlement)**
- **d'un projet de loi
portant révision de la loi
sur les finances
(sessions du budget et des comptes)**

(Du 7 mars 2002)

b) Avis de la commission législative

(Du 13 mai 2002)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Le présent rapport est l'aboutissement de réflexions entreprises par le bureau du Grand Conseil en vue de chercher des aménagements qui facilitent les activités du député et l'amélioration du fonctionnement des travaux du Grand Conseil.

Les modifications législatives proposées répondent aux préoccupations relevées et apportent quelques adaptations à la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC). Il en résulte également une adaptation de la loi sur les finances.

La réflexion porte essentiellement sur :

- la fréquence et la durée des sessions ;
- les types de débats et la limitation du temps de parole ;
- la distinction entre l'interpellation, la question et leurs traitements, ainsi que les autres propositions de députés.

I. INTRODUCTION

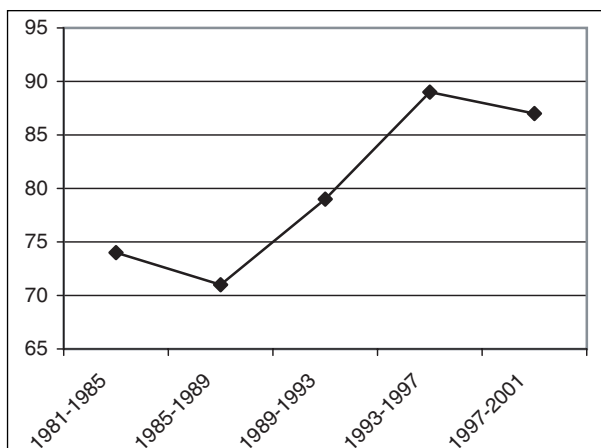
Ces dernières années, les ordres du jour des sessions du Grand Conseil vont en s'alourdissant. Cet état de fait a pour conséquence un engorgement des sessions. Un certain nombre de rapports et interventions parlementaires ne peuvent être traités pendant les sessions ordinaires. Les horaires sont régulièrement dépassés. Le nombre de séances de relevée augmente. La charge est devenue très lourde pour les députés. Concilier les travaux du Grand Conseil et les activités professionnelles relève pour certains de la quadrature du cercle. Peut-être est-ce là l'une des raisons qui peuvent expliquer le grand nombre de démissions en cours de législature. La situation est préoccupante.

Le bureau du Grand Conseil a donc décidé de se livrer à une réflexion approfondie en vue de faciliter la tâche du député et de rendre le travail en session plus efficace. Il s'est préoccupé de tout élément pouvant intervenir favorablement sur le rythme et les horaires de travail des sessions, des commissions et de la préparation des séances. Cet effort lui a paru nécessaire au vu de la situation de pression et d'urgence à laquelle les députés sont trop souvent confrontés.

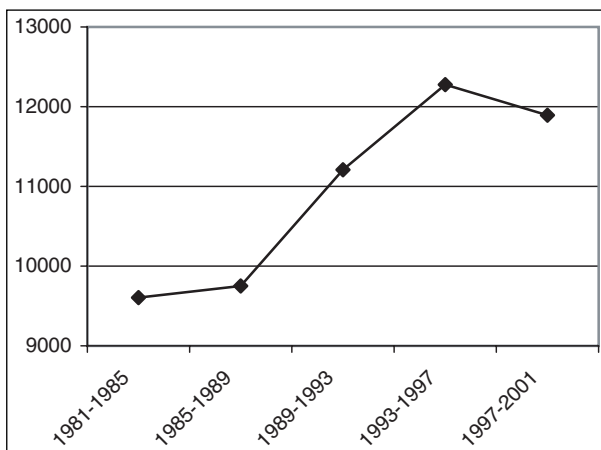
Les objectifs généraux de cette réforme sont d'améliorer le fonctionnement du Grand Conseil, d'augmenter l'efficacité du déroulement des débats, d'améliorer la planification des séances, l'organisation et la préparation des sessions et d'alléger le travail des députés, afin de leur éviter des surcharges.

Cette situation est également mise en exergue par l'évolution du nombre de séances du Grand Conseil durant ces dernières législatures et par le nombre de pages au *Bulletin officiel des délibérations du Grand Conseil*, selon graphiques ci-après :

Nombre de séances du Grand Conseil par législature



Nombre de pages du Bulletin du Grand Conseil par législature



Les réformes

En date du 24 janvier 2001, selon accord de la commission législative, le bureau du Grand Conseil a reçu une délégation de compétences pour la révision de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), à condition que la commission législative soit représentée au bureau du Grand Conseil. Le présent rapport sera soumis à la commission législative pour ratification, ceci en vue de respecter la législation en vigueur (cf. art. 20 OGC).

Le bureau du Grand Conseil a examiné au cours de plusieurs séances, ordinaires ou exclusivement consacrées à ce sujet, les mesures qui permettraient d'améliorer le fonctionnement du Grand Conseil et les dispositions à modifier dans l'OGC.

La réunion des bureaux des Grands Conseils de la Suisse romande, de Berne et du Tessin, qui s'est tenue le 23 septembre 2000 à Neuchâtel, a été consacrée au thème « Fonctionnement des Grands Conseils, quels remèdes à la surcharge de travail ? ». Le document établi à cette occasion donne une description succincte du système d'organisation et de la situation de chaque canton.

Pour l'aider dans son travail, le bureau du Grand Conseil a pu disposer des documents suivants :

- document édité à l'occasion de la réunion des bureaux des Grands Conseils du 23 septembre 2000 ;
- rapport de la commission législative pour la modification de l'OGC du 16 février 1993 et procès-verbaux des débats de la séance du 22 mars de la même année ;

- limitation du temps de parole: résumé des procédures et moyens des cantons romands, règlement du Conseil national, comparatif de l'Institut du fédéralisme;
- rythme des sessions, tableau comparatif des cantons (Institut du fédéralisme);
- nouvelle Constitution cantonale.

Le bureau s'est concentré sur la réforme de fonctionnement du parlement pour obtenir une meilleure efficacité et a émis diverses réflexions et suggestions.

Cependant, le bureau a dû conjointement se préoccuper des adaptations nécessaires pour accompagner l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution. Il a répondu à la consultation du Conseil d'Etat sur le projet de révision de l'OGC. Les modifications législatives destinées à adapter la législation cantonale à la nouvelle Constitution étant urgentes, elles ont été traitées en priorité, indépendamment des réflexions déjà entreprises pour la réforme de fonctionnement. Elles ont été soumises au Grand Conseil par le rapport du Conseil d'Etat 01.019, du 2 mai 2001. Elles ont été votées par le Grand Conseil lors de sa séance du 19 juin 2001. Plusieurs projets de lois déposés lors du débat sur ce rapport ont été transmis à la commission législative comme objets de sa compétence.

D'autres réformes visant à renforcer le pouvoir du Grand Conseil pourront ultérieurement être reprises, mais ne font pas l'objet du projet de loi ci-joint.

Au cours de ses séances, le bureau a traité de trois grands chapitres. Le premier concernait le rythme, le nombre et la durée des sessions. Le deuxième chapitre traitait du déroulement et de l'efficacité des débats, notamment de la classification du type de débat, de la limitation du temps de parole, de l'informatisation du Grand Conseil et du traitement des interventions parlementaires. Le troisième, de l'organisation et de la planification des sessions, en particulier en ce qui concerne le traitement des rapports. L'allègement des tâches des députés a été pris en compte dans l'examen de chacun de ces sujets.

Le bureau s'est aussi penché sur la question des indemnités dues aux députés, ainsi qu'aux présidents et aux membres des commissions du Grand Conseil.

Le bureau a renoncé à se préoccuper de la question de la suppléance des députés, possibilité ouverte par la nouvelle Constitution, considérant que ce n'est pas un objet de sa compétence et que l'initiative est du ressort des groupes politiques.

Les propositions et conclusions du bureau ont été mises en forme législative par le chef du service juridique de l'Etat, qui a assisté à toutes les séances du bureau, sauf une.

Elles ont fait l'objet de consultations des groupes parlementaires et d'essais pratiques, en ce qui concerne la mesure du temps de parole et la prise de

parole à partir de la tribune pour les porte-parole de groupes, lors des sessions d'octobre, novembre et décembre 2001. Les résultats des mesures ont été communiqués aux députés. La consultation des groupes a révélé une bonne acceptation du système des dix sessions par an sur deux jours.

Le bureau a renoncé à une formulation épïcène de la loi, afin de ne pas retoucher tous les articles. Celle-ci concerne uniquement les articles révisés.

II. COURRIER REÇU EN RELATION AVEC LE SUJET

En date du 13 décembre 2000, M^{me} Isabelle Opan-Du Pasquier, députée, a adressé une lettre au président du Grand Conseil, concernant les indemnités versées aux députés. Cette lettre est annexée au présent rapport.

III. DÉROULEMENT DES TRAVAUX

a) Nombre de séances et auditions

Le bureau a tenu 13 séances concernant la réforme du fonctionnement du Grand Conseil. Les séances des 18 octobre, 6 décembre 2000, 1^{er} février, 16 août, 14 septembre, 3 et 30 octobre, 13 novembre, 4 décembre 2001, 17 janvier, 4, 14 février et 7 mars 2002 ont été essentiellement consacrées à ce sujet.

Deux autres séances ont été consacrées à l'examen du projet de loi de révision de l'OGC pour la mise en vigueur de la nouvelle Constitution, les 13 et 26 février 2001.

Par ailleurs, le groupe de travail chargé de l'étude de l'informatisation du Grand Conseil a invité le bureau du Grand Conseil à participer à sa séance du 3 décembre 2001, pour lui faire part de l'état d'avancement de ses réflexions et des options prises à ce sujet.

b) Composition du bureau du Grand Conseil

L'examen de l'OGC ayant eu lieu sur deux législatures, la composition du bureau a été modifiée en cours de travail. Jusqu'en mai 2001, ont collaboré à ces travaux :

Président	M. Raoul Jeanneret
1 ^{er} vice-président	M. Roland Debély
2 ^e vice-président	M. Jean-Gustave Béguin
1 ^{er} secrétaire	M. Frédy Gertsch
2 ^e secrétaire	M. Christian Blandenier
Président du groupe radical	M. Pierre Hainard
Président du groupe libéral-PPN	M. Michel Barben
Président du groupe socialiste	M. Bernard Soguel
Présidente du groupe PopEcoSol	M ^{me} Francine John

Dès la nouvelle législature, la composition du bureau a été modifiée comme suit:

Président	M. Roland Debély
1 ^{er} vice-président	M. Jean-Gustave Béguin
2 ^e vice-président	M. Frédéric Cuche
1 ^{er} secrétaire	M. Christian Blandenier
2 ^e secrétaire et rapporteuse	M ^{me} Gisèle Ory
Président du groupe radical	M. Damien Cottier
Président du groupe libéral-PPN	M. Michel Barben
Président du groupe socialiste	M. Martial Debély
Président du groupe PopEcoSol	M. Alain Bringolf

c) Autres participants

Les présidents des groupes se sont parfois fait remplacer par un suppléant. Ont ainsi également participé à nos travaux, MM. Gilles Pavillon, suppléant de M. Pierre Hainard, et Jean-Bernard Wälti, suppléant de M. Damien Cottier.

Ont aussi pris part aux séances du bureau: M^{me} Monika Dusong, présidente du Conseil d'Etat, qui a succédé en mai 2001 à M. Thierry Béguin, président du Conseil d'Etat en 2000-2001, ainsi que le chancelier d'Etat, la cheffe du service du Grand Conseil, le chef du service juridique et une secrétaire aux procès-verbaux. Le bureau adresse ses remerciements à toutes ces personnes pour leur aimable collaboration.

IV. REMARQUES GÉNÉRALES

a) Nature et étendue de la révision

Le bureau n'a pas voulu modifier fondamentalement les règles de fonctionnement du législatif qui, globalement, donnent satisfaction. Il s'est contenté de revoir certaines dispositions susceptibles d'améliorer la fluidité des débats et l'efficacité de la gestion du temps.

b) Eléments essentiels de la révision

Le bureau s'est penché sur différentes solutions à l'engorgement des sessions du Grand Conseil

Fréquence des sessions

Une des solutions est une meilleure planification des sessions, de manière à ce qu'elles soient plus compatibles avec les horaires professionnels et qu'elles soient suffisantes pour traiter les dossiers en souffrance. Le bureau propose donc une réorganisation des temps de session:

- 10 sessions de 2 demi-journées (tous les mois sauf juillet et août);
- des séances fixées les mardis après-midi et mercredis matins;
- d'éventuelles séances de relevée le soir du premier jour de session.

Ceci représente un total de cent heures de séances par an, contre nonante actuellement si l'on fait abstraction des séances de relevée. L'entrée en vigueur de la modification de la fréquence et de la durée des sessions est prévue dès le 2^e semestre 2002.

Cette solution a l'avantage de raccourcir l'espacement entre les sessions, ce qui rend le rythme plus dynamique, permet de ne pas attendre des mois pour traiter un rapport, régularise les temps de travail et diminue la longueur des sessions. L'objectif est de faciliter ainsi l'intégration de celles-ci dans les horaires professionnels. L'introduction des séances régulières le mardi et le mercredi doit permettre à chacun de prévoir les sessions pour toute l'année.

Types de débats et limitation du temps de parole

Afin de mieux cadrer les débats et d'éviter autant que faire se peut les débordements oratoires, il est proposé de mieux classifier les types de débats (débat large, débat réduit, pas de débat) et de limiter le nombre et la durée des interventions dans le cadre des débats réduits. Quant aux débats larges, le bureau a estimé, après discussion, que les députés devaient pouvoir intervenir sans contrainte. L'idée d'une limitation quelconque a été longuement discutée mais elle n'a pas été retenue.

Les essais de chronométrage n'ont pas permis de relever de problèmes d'accaparement du temps de parole. Chacun a assez bien respecté les temps de parole impartis. Cette mesure a probablement eu un effet pédagogique efficace.

Informatisation du Grand Conseil et des députés

Le point particulier de l'informatisation du Grand Conseil a fait l'objet d'une réflexion en commun avec le groupe de travail « Informatisation du Grand Conseil », lors de la séance du 3 décembre 2001. Pour des raisons pratiques et techniques, le bureau a renoncé à introduire dans la loi la notion de vote électronique. Il laisse le groupe de travail « informatisation » continuer de mener le dossier du choix et de la mise en place des équipements.

L'informatisation des parlements a fait l'objet de la rencontre des bureaux des parlements de Suisse romande, de Berne et du Tessin qui a eu lieu à Delémont le 6 octobre 2001.

Certains cantons sont très avancés dans ce domaine. En ce qui concerne notre canton, nous relevons que le site internet est un bon outil de travail du député et une source de références utile. Le proche avenir permettra certainement d'améliorer encore l'offre d'informations par ce canal.

Propositions de députés

Le bureau s'est aussi penché sur la définition et l'utilisation des différentes interventions parlementaires, et en particulier sur une clarification de la différence entre interpellation et question.

Après examen des solutions auprès des autres cantons et l'analyse des différentes variantes envisageables qui tiennent compte également de notre culture politique, le bureau a opté pour les solutions suivantes :

- Distinction claire entre la question et l'interpellation. L'interpellation est une demande d'explication *motivée*, alors que la question est une demande d'explication *simple*.
- La question est essentiellement axée sur l'actualité et est de moindre importance. Le bureau propose de la déposer par écrit et d'y répondre également par écrit, de manière à gagner du temps en session. Les questions, accompagnées de leur réponse, seront distribuées aux députés, le deuxième jour de la session.
- L'interpellation est une intervention de plus grande importance. Elle est déposée et motivée par écrit. Estimant qu'il est très important que le parlement reste un lieu d'échange oral et que le contact direct entre l'interpellateur et le Conseil d'Etat apporte une richesse au débat, le bureau estime que l'interpellation peut être présentée en plénum et que sa réponse doit être orale pour lui donner une certaine publicité. De manière à maîtriser les horaires, les temps de parole pour la présentation et la réponse ont été limités. Une innovation encore, l'interpellateur peut faire état de son sentiment en une minute après la réponse du gouvernement.

Le bureau propose qu'à l'exception des sessions des comptes et du budget, le Grand Conseil consacre au moins une heure trente le dernier jour de chaque session à la discussion des propositions de député-e-s, des motions populaires et des propositions de communes. Le traitement des interpellations peut intervenir dans le cadre de l'examen du budget et des comptes. La distinction entre le temps de traitement des motions et des interpellations est abandonnée. Le bureau précise que le but de cette définition globale du temps n'est pas de préteriter les motions, mais bien de permettre au bureau une meilleure maîtrise du temps de traitement des motions.

Le bureau maintient la discussion des propositions de députés à la dernière séance de chaque session, comme actuellement, en début de matinée. Le Conseil d'Etat répondra d'abord aux interpellations déposées à la session précédente, puis il sera procédé au traitement des motions, motions populaires, etc., et l'on terminera par la présentation des nouvelles interpellations. Celles qui auront été déposées après le mardi seront présentées à la session suivante.

Afin de permettre une bonne gestion du temps, les membres du bureau approuvent une limitation du temps de parole pour la présentation de l'interpellation, ainsi que pour la réponse du Conseil d'Etat.

Postulats et motions

Au niveau fédéral et dans beaucoup d'autres cantons, le postulat est une demande faite à l'exécutif d'étudier une question et de déposer un rapport

ou un projet de loi; la motion est davantage contraignante, elle charge l'exécutif de présenter un projet relatif à une disposition législative ou constitutionnelle.

Le bureau considère qu'une révision de ces notions au niveau neuchâtelois pourrait être judicieuse mais que cette adaptation dépasse le cadre du mandat des réformes actionnées; pour cette raison, l'examen de détail de ces notions n'a pas été traité.

Indemnités des députés

En ce qui concerne les indemnités dues aux députés, ainsi qu'aux présidents et aux membres des commissions parlementaires, le bureau estime que le président d'une commission ne doit pas être rétribué plus que l'un de ses membres. La fonction de président relève d'un choix et constitue un honneur. Elle mérite une reconnaissance morale.

L'indemnité versée aux rapporteurs est également discutée. Le travail des rapporteurs peut être plus ou moins lourd selon les commissions. Le statu quo paraît être la moins mauvaise solution, dans l'impossibilité de définir des critères valables pour tous.

La dernière adaptation de l'indemnité des députés a été effectuée en mars 1990. Le bureau estime donc qu'une nouvelle adaptation au coût de la vie pourrait se justifier. Depuis la dernière adaptation, le coût de la vie (IPC) a passé de 81,6 (mars 1990) à 101,3 (décembre 2001), soit une augmentation de 24,1%.

Le bureau dans sa majorité a renoncé à une augmentation de l'indemnité, cela en considérant la situation précaire des finances publiques et l'augmentation du nombre de séances de préparation indemnisées.

Ce point soulève le problème de la difficulté d'être député pour des personnes exerçant certaines fonctions peu rétribuées, respectivement il met aussi en exergue l'aspect de la compensation équitable du manque à gagner pour certains. La question de la rétribution des députés par l'intermédiaire d'une caisse de compensation, basée sur le même principe que les APG pour le service militaire, a été débattue. Bien que certains membres du bureau estiment que le système des APG est le seul moyen de maintenir le fonctionnement d'un parlement qui soit représentatif de la population, le problème du financement paraît trop ardu pour pouvoir être abordé dans le cadre de cette révision.

La question de la restitution des indemnités par les députés qui sont fonctionnaires est à examiner dans le cadre de la loi sur le statut de la fonction publique et de son règlement d'application.

Vu le nouveau rythme des sessions du Grand Conseil dès septembre 2002, le bureau propose que la formule actuelle, à savoir la rémunération de deux séances de groupes avant chaque session, soit maintenue. Cependant, si la préparation d'une session a nécessité moins de deux séances de groupes,

celles-ci peuvent être récupérées pour une préparation de session ultérieure. Il s'agit d'une modification de l'interprétation de cet article, sans modification de son contenu. En outre, constatant la charge importante que représente une présidence de groupe, le bureau suggère l'attribution d'une somme annuelle de 1000 francs pour cette fonction.

Planification des rapports du Conseil d'Etat et détermination de l'ordre du jour des sessions

En accord avec le Conseil d'Etat, il sera régulièrement procédé à un échange de vues entre le bureau du Grand Conseil et le Conseil d'Etat en ce qui concerne les rapports que le gouvernement va déposer à moyen terme. L'ordre du jour reste de la compétence du Conseil d'Etat, mais le bureau du Grand Conseil sera associé à son élaboration. Le Grand Conseil peut toujours modifier l'ordre des débats de la session.

Examen des rapports en commission

Dans certains parlements cantonaux, tous les rapports de Conseil d'Etat sont préalablement examinés en commission. Cette solution a été examinée mais le bureau considère que la solution neuchâteloise a le mérite de ne pas surcharger davantage le travail parlementaire et qu'elle laisse assez de souplesse en la matière.

Allègement des tâches des députés

Cette question a été abordée au cours de l'ensemble de la réflexion menée sur la réforme de l'OGC. Le bureau n'a pas désiré reprendre ce sujet en tant que tel.

Indépendance du Grand Conseil

Différentes propositions ont été faites pour renforcer l'indépendance et la capacité de travail du Grand Conseil. La surcharge du service du Grand Conseil, son éventuel renforcement et sa subordination au bureau du Grand Conseil ont également été évoqués.

Le bureau estime que cette question devrait être traitée en dehors de la réforme actuelle de la loi d'organisation du Grand Conseil, car il s'agit d'une réflexion fondamentale à mener sur les moyens à mettre en œuvre pour permettre au Grand Conseil d'acquérir une certaine indépendance de travail (par exemple, compétence financière permettant de demander des études sur certains dossiers, possibilité d'avoir à disposition des collaborateurs techniques ou scientifiques indépendants du Conseil d'Etat pour l'élaboration de certains règlements et lois, etc.). Cette question devra faire l'objet d'une réflexion spécifique et n'est pas abordée dans le cadre de la révision actuelle.

Députés suppléants

La nouvelle Constitution permet d'introduire un système de députés suppléants. La documentation sur les systèmes existants dans divers

cantons a été remise aux présidents de groupes politiques, le bureau considérant que l'examen de cet objet n'entraîne pas directement dans l'examen des réformes opérées.

Médiateur administratif (Ombudsman)

Certaines correspondances adressées au Grand Conseil et le drame récent survenu au parlement zougais ont interpellé le bureau sur la façon idoine de répondre à des demandes complexes et délicates de certains citoyens. Un médiateur administratif ou ombudsman dont la mission est de chercher à régler des litiges par l'explication et la discussion pourrait être un soutien au législateur. Dans ce domaine également, le bureau a estimé qu'il ne lui était toutefois pas possible d'inscrire cet objet dans les révisions en cours. Une documentation a également été remis aux présidents de groupes.

V. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE DES LOIS MODIFIÉES

Nous nous bornerons à commenter les dispositions introduisant des nouveautés sur le fond.

a) Loi d'organisation du Grand Conseil (OGC)

Article 5 a, alinéa 2 – Droit d'informations du Grand Conseil et des commissions

La notion de rencontres d'information à l'intention des organes du Grand Conseil a été introduite. Le terme d'organe est utilisé de manière à éviter une énumération. Les organes du Grand Conseil sont définis dans la section 2, articles 7 à 28 de l'OGC.

Article 5 b – Droit d'informations et de consultation

La note marginale a été complétée.

Article 9 – Tâches

A la lettre *a*, le terme «à titre indicatif» est supprimé, puisque cette procédure devient impérative.

L'alinéa 2: « Il peut fixer des séances de relevée pour traiter des motions qui figurent depuis plus d'un an à l'ordre du jour » est abrogé, car son contenu figure dans la nouvelle rédaction de l'article 47 b.

Article 24 b – Travaux administratifs

Questions de M. Adrien Laurent

Suite à la séance du 13 septembre 2001 de la sous-commission de gestion et des finances du Département des finances et des affaires sociales, chargée de l'examen du budget des autorités, M. Adrien Laurent, président de cette

sous-commission, s'est adressé oralement au président du Grand Conseil au sujet des procès-verbaux des commissions parlementaires (mise à disposition d'une ou d'un procès-verbaliste, statut et subordination de cette personne, type de procès-verbaux) afin de définir si cet objet devait être examiné par ladite commission ou par le bureau du Grand Conseil. Le bureau a considéré que les réflexions en cours intégraient la problématique soulevée par la sous-commission et l'a donc traitée.

Conscient du travail important auquel doivent faire face les députés, et en particulier les rapporteurs des commissions, le bureau accepte d'insérer dans la loi le principe de l'obtention d'un appui administratif pour les commissions ou les sous-commissions qui en font la demande. Le personnel mis à disposition des commissions est engagé et subordonné au service du Grand Conseil. Le type de procès-verbaux à établir n'est en revanche pas défini, le bureau ayant estimé que les besoins des commissions pouvaient être fort divers.

Article 28 a – Archivage

Le bureau propose de mettre dans la loi la pratique actuelle qui consiste à conserver tous les procès-verbaux des commissions et à les classer dans les archives de l'Etat.

Article 38 – Visite des archives

Le bureau estime que la visite des archives par le bureau n'est plus une nécessité. Le bureau est d'avis que c'est une tâche de gestion qui doit être assumée par la commission de gestion et des finances. Le bureau propose donc l'abrogation de cet article.

Article 39 – Assemblée constitutive

Vu le nouvel agenda des sessions du Grand Conseil, le bureau a estimé qu'il convenait de préciser que la première session de la nouvelle législature aurait lieu le dernier mardi de mai. En effet, les sessions n'ont plus lieu le lundi. En outre, il a supprimé la session d'avril, tous les quatre ans, afin d'éviter que le Grand Conseil ne siège dans son ancienne composition après les élections.

Article 47 – Organisation: 1. Sessions ordinaires

Article 47 a – 2. Sessions extraordinaires

Article 47 b – 3. Séances de relevée

Article 47 c – 4. Circonstances graves

Le bureau propose que le Grand Conseil siège dix fois par année, en sessions ordinaires de deux demi-journées, soit une fois par mois, à l'exception des mois de juillet et août, pendant le premier semestre, à la fin du mois et durant le deuxième semestre, au début du mois, ce qui augmente un peu le nombre d'heures consacrées aux séances ordinaires, qui passent de

nonante à cent heures par année. Les sessions sont planifiées de manière régulière les mardis et mercredis.

Article 48 a – Ordre du jour

Le bureau du Grand Conseil désire être associé à la fixation du contenu de l'ordre du jour des sessions et a inséré une disposition en ce sens à l'article 48 a.

Article 55 – Procès-verbaux

Alinéa 1

Le bureau propose la formulation: « Les délibérations sont enregistrées. » Actuellement, les débats sont enregistrés pour faciliter la rédaction des procès-verbaux. Les bandes son sont ensuite détruites. Il est prévu que les débats du parlement soient filmés et diffusés par intranet, à l'usage principalement des services, voire par internet. Ces enregistrements pourraient être archivés.

La rapidité de mise à disposition des procès-verbaux des séances du Grand Conseil et la dotation en personnel que cela impliquerait ont fait l'objet d'une discussion. Plusieurs versions ont été étudiées. Le bureau décide d'accorder la priorité au rattrapage des procès-verbaux en retard. L'objectif visé est d'être à jour au plus tard en été 2002 et de reconsidérer la question du suivi quand le rattrapage sera terminé. Le service du Grand Conseil est tenu de signaler tout retard, afin que des mesures puissent être prises à temps.

Alinéa 3

Il s'agit d'observations de caractère rédactionnel exclusivement. Le sens et le fond de l'intervention ne peuvent pas être modifiés.

Alinéa 4

Cet alinéa précise dans quel délai les observations doivent être communiquées, afin que les procès-verbaux puissent être diffusés dans un temps raisonnable.

Article 59 – Envois

Dans le cadre de la nouvelle fréquence des sessions, pour éviter que les députés ne travaillent constamment sous la pression du temps et afin de faciliter l'organisation des séances de groupes, le bureau propose d'allonger le délai d'expédition des rapports du Conseil d'Etat et des commissions à trente jours avant chaque session, au lieu des quinze jours actuels.

La représentante du Conseil d'Etat a souligné que cette proposition serait difficile à appliquer dans certains cas. Le bureau relève que cette règle peut souffrir des exceptions prévues par l'alinéa 3.

Article 61 – Débat

Cet article n'a été que peu appliqué, certains présidents ne l'utilisant même pas du tout. L'autodiscipline est restée à l'état d'intention. Un cadre plus rigide doit être fixé. Le bureau propose de définir une limitation du temps de parole. Cette proposition suscite un débat de fond sur les possibilités qui doivent être données aux députés de s'exprimer aussi librement que possible tout en évitant les logorrhées soporifiques.

Le bureau propose d'instaurer trois possibilités: le débat large, le débat réduit et l'absence de débat. La classification des débats se fait au niveau du bureau. Cependant les décisions du bureau peuvent être remises en cause par le plénum.

Article 65 – Débat

Il a paru logique que les dispositions de l'article 61 s'appliquent aussi aux rapports des commissions.

Article 67 – Inscription à l'ordre du jour

Afin d'éviter d'alourdir un ordre du jour souvent très chargé, il n'y aura pas de temps réservé au traitement des propositions de députés, des motions populaires et des propositions de communes pendant les sessions des comptes et du budget.

Article 71 – Interpellation

La distinction entre l'interpellation et la question ressort de l'article 71, alinéa 1 et de l'article 81 a.

Interpellation:**Article 72 – Traitement****Article 72 a – Urgence**

L'interpellation est déposée et motivée par écrit. Elle est présentée brièvement oralement. La réponse est donnée oralement à la session suivante.

Le temps de parole du Conseil d'Etat est limité à dix minutes. La réflexion s'est appuyée sur le fait que le député peut motiver son interpellation par écrit sur le nombre de pages qu'il désire, ce que le Conseil d'Etat ne peut pas faire s'il répond oralement. Il doit avoir un temps suffisant à disposition pour expliquer sa position. Ce temps peut exceptionnellement être augmenté. Le Conseil d'Etat garde la liberté de répondre par écrit s'il le juge nécessaire. Pour permettre aux interpellateurs d'exprimer leur position, le bureau propose de les autoriser à faire un bref commentaire (une minute) après la réponse du Conseil d'Etat.

La possibilité de déposer une interpellation urgente est maintenue.

Recommandation : Article 75 d – Traitement, a) délai

Motion : Article 77 – Traitement, a) délai

Motion populaire : Article 84 a – Traitement, a) délai

A ces articles, l’alinéa 2 peut être abrogé, car les séances de relevée sont traitées à l’article 47 b.

Motion : Article 78 – b) mode

La prise en compte ou non d’une motion avec développement écrit intervient lors de la session ordinaire qui suit son dépôt, au lieu du délai d’un mois actuellement fixé.

Question :

Article 81 – Principe

Article 81 a – Définition

Article 81 b – Dépôt

Pour être traitées pendant la session, les questions doivent être déposées par écrit au plus tard le mercredi matin précédant celle-ci. L’idée d’introduire des questions urgentes n’a pas été retenue.

Le dépôt de la question est fait auprès du président du Grand Conseil par l’intermédiaire du service du Grand Conseil.

Question (traitement) :

Article 82 – Traitement

Le Conseil d’Etat répond en principe par écrit à l’ouverture du deuxième jour de la session, le mercredi matin. Les questions et leurs réponses sont distribuées aux députés. Si une question est déposée après le délai fixé, la réponse sera donnée à la session suivante.

Demandes de grâce : Article 85 – Traitement

Il s’agit ici d’une adaptation consécutive à la nouvelle fréquence des sessions.

Lettres et pétitions : Article 89 – Traitement

Dans le but de corriger une certaine ambiguïté existant entre les alinéas 2 et 3 de l’article 85 et l’alinéa 2 de l’article 89, les mots « *en principe* » sont ajoutés à cet article, laissant ainsi le choix de l’instance à laquelle une pétition est renvoyée.

Article 93 – Mode d’expression

Les premiers essais d’utilisation de la tribune se sont révélés positifs. Le bureau estime qu’il serait favorable de maintenir cette manière de faire.

Article 94 – Débats restreints**Alinéa 1**

Cet article ne concerne que le **débat réduit**. Il est destiné à cadrer les débats réduits, afin qu'ils ne se muent pas en débats larges. Les temps de parole sont limités de la manière suivante :

- 5 minutes pour les présidents et les rapporteurs de commissions ou le porte-parole de chaque groupe ou parti n'appartenant pas à un groupe ;
- 3 minutes pour les députés intervenant à titre personnel ;
- 15 minutes pour le représentant du Conseil d'Etat, ceci pour que le Conseil d'Etat puisse répondre précisément aux différentes interventions des députés.

En outre, il ne peut y avoir plus de deux tours de parole.

Alinéa 3

L'alinéa 3 a pour but d'éviter qu'un débat réduit ne devienne large.

Débats : Article 102 – Principes

La teneur de cet article a été modifiée pour tenir compte des nouveaux articles 61 et 65.

Article 129 – Membres du bureau et des commissions**Alinéa 3**

En ce qui concerne les jetons de présence à verser aux commissaires pour des séances à l'extérieur du canton, le temps de voyage est considéré comme temps de séance et les frais de déplacement remboursés sont équivalents aux indemnités versées aux fonctionnaires pour leurs déplacements.

Article 130 – Rapporteur

Le bureau a discuté de la question d'une éventuelle double indemnité pour les présidents des commissions. Il a estimé que cette fonction était un honneur et ne nécessitait pas une double indemnité. Cette dernière est réservée aux membres de commissions chargés de rédiger des rapports écrits.

Article 130 a – Présidentes et présidents de groupe

Le bureau s'est demandé si la fonction de président de groupe devait être considérée comme une tâche honorifique ou si elle devait être rémunérée d'une manière particulière. Plusieurs membres du bureau ont estimé que les présidents de groupes exercent une fonction différente de celle d'un président de commission. Non seulement, le président de groupe anime le dialogue politique au sein du groupe, mais il est aussi l'interlocuteur du Conseil d'Etat et des autres partis. Ce travail mérite d'être reconnu par une rémunération.

Le bureau décide d'introduire dans la loi un article indiquant que les présidents de groupe reçoivent chacun une indemnité annuelle de 1000 francs.

b) Loi sur les finances

Budget: Article 18 – Présentation

Il s'agit de fixer la session du budget en raison de la nouvelle structure des sessions annuelles du Grand Conseil.

Compte administratif et bilan: Article 28 – Présentation et approbation

Il s'agit de fixer la session des comptes en raison de la nouvelle structure des sessions annuelles du Grand Conseil.

Ces modifications nécessitent une adaptation du règlement de fonctionnement de la commission de gestion et des finances, du 28 septembre 1998, en fonction de la nouvelle fréquence des sessions.

VI. CONCLUSION

Cette révision est une étape importante dans l'amélioration du fonctionnement du Grand Conseil. Le bureau est persuadé de faciliter ainsi le travail du député et favoriser la fluidité des débats.

Les groupes politiques ont été associés à la réflexion et consultés à plusieurs reprises, de manière à ce que les mesures proposées puissent répondre au mieux aux besoins des députés.

Bien conscient que cette révision s'inscrit dans un processus à long terme et s'enrichira des futures expériences pratiques, notre bureau vous recommande d'adopter les modifications de la loi d'organisation du Grand Conseil proposées ci-devant et vous invite à expérimenter ainsi les changements proposés.

Le bureau du Grand Conseil a adopté le présent rapport lors de la séance du 7 mars 2002, à l'unanimité.

Comme indiqué en introduction, ce rapport sera soumis à la Commission législative pour examen et ratification, dans le respect des dispositions légales qui précisent que les modifications de l'OGC lui sont obligatoirement renvoyées.

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

Neuchâtel, le 7 mars 2002

Au nom du bureau du Grand Conseil:

Le président,

R. DEBELY

La rapporteuse,

G. ORY

Loi portant révision de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) (réforme du fonctionnement du parlement)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du bureau du Grand Conseil, du 7 mars 2002,
décrète :

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

Art. 5 a

¹ 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.

² A l'initiative du Conseil d'Etat, de l'un de ses membres ou sur demande du bureau du Grand Conseil, des commissions et des sous-commissions, des rencontres d'information sont organisées à l'intention des organes du Grand Conseil.

Droit d'information
et de consultation
des député-e-s

Art. 5 b, note marginale

Art. 9, al. 1, lettres a et b ; al. 2

Le bureau du Grand Conseil a notamment pour tâches :

- a) de préparer le programme des délibérations du Grand Conseil sur la base de l'ordre du jour, en le modifiant, le cas échéant, pour fixer certaines priorités, en groupant les objets connexes et en fixant la procédure de débats ;
- b) de collaborer aux mesures propres à assurer le traitement régulier des propositions des député-e-s, éventuellement de les suggérer.

² Abrogé.

Travaux
administratifs

Art. 24 b

La chancellerie d'Etat assume sur demande un appui aux travaux administratifs des commissions et des sous-commissions.

Archivage

Art. 28 a

Les archives des commissions font partie du fonds des archives du Grand Conseil.

Art. 38; abrogé.

Art.39, al. 1

¹ Le Grand Conseil s'assemble, pour se constituer, le dernier mardi du mois de mai qui suit les élections générales.

Organisation :
1. Sessions ordinaires

Art. 47; note marginale; al. 1 à 5

¹ Le Grand Conseil siège en sessions ordinaires de deux demi-journées chacune dix fois par année, soit une par mois, à l'exception des mois de juillet et août, sur convocation de sa présidente ou de son président.

² L'année des élections générales, la session ordinaire du mois d'avril est supprimée.

³ L'année de législature commence à la session ordinaire du mois de mai.

⁴ Chaque session ordinaire a lieu le mardi et le mercredi.

⁵ Abrogé.

2. Sessions extraordinaires

Art. 47 a

Le Grand Conseil siège en sessions extraordinaires à la demande de trente-cinq de ses membres ou à l'invitation du Conseil d'Etat.

3. Séances de relevée

Art. 47 b

Après avoir recueilli le préavis du Conseil d'Etat, le bureau du Grand Conseil peut fixer des séances de relevée dont il fixe les dates afin de poursuivre l'examen de l'ordre du jour d'une session ou traiter des recommandations, motions, motions populaires et propositions de communes dans les délais légaux.

4. Circonstances graves

Art. 47 c

Dans les circonstances graves, tous les membres du Grand Conseil sont convoqués par devoir.

Art. 48, al. 1; al. 3 et 4

¹ Les député-e-s sont convoqué-e-s au moins quinze jours à l'avance par lettre personnelle indiquant le jour et l'heure de l'ouverture de la session.

³ Abrogé.

⁴ Abrogé.

Art. 48 a

¹ La lettre de convocation est accompagnée de l'ordre du jour établi en accord avec le bureau 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.

² Le rapport d'une commission à l'appui d'un projet de loi ou de décret du Conseil d'Etat qui lui a été renvoyé par le Grand Conseil est placé en tête des rapports ou propositions du Conseil d'Etat. Il en va de même des autres rapports de commissions qui ont figuré deux fois à l'ordre du jour d'une session sans y être traités.

Art. 55, al. 1 et 2

¹ Les délibérations sont enregistrées.

² Les propositions, les postulats et les questions des député-e-s ainsi que les réponses écrites du Conseil d'Etat doivent être introduits dans les procès-verbaux.

³ Les procès-verbaux sont envoyés aux député-e-s pour observations de caractère rédactionnel exclusivement.

⁴ Celles-ci doivent être communiquées à la secrétaire-rédactrice ou au secrétaire-rédacteur lors de la session qui suit leur envoi, sous peine de n'être pas prises en considération.

⁵ En cas de contestation, les demandes de modifications sont transmises au bureau qui statue. Les procès-verbaux sont ensuite adoptés par le Grand Conseil. Ceux de la dernière session de la législature sont adoptés par le bureau.

Art. 59; note marginale; al. 1 et 2

¹ Les rapports et les propositions adoptés par le Conseil d'Etat doivent être imprimés et expédiés sans délai aux député-e-s.

² Pour être inscrits à l'ordre du jour, les rapports et les propositions du Conseil d'Etat doivent avoir été imprimés et expédiés aux député-e-s au moins trente jours avant l'ouverture de la session.

³ Le Conseil d'Etat peut déroger à cette règle et présenter sans délai des rapports pour les objets urgents ou de minime importance. Le rapport du Conseil d'Etat ne peut toutefois être mis en discussion moins de vingt-quatre heures après avoir été présenté, à moins que le Grand Conseil n'en admette la discussion immédiate.

Art. 60, al. 1 à 3

¹ En présentant un rapport ou une proposition, le Conseil d'Etat peut prévoir qu'une proposition de député-e, une motion populaire ou une proposition de communes ayant quelque connexité avec son projet soit discutée par la même occasion.

² La proposition de député-e est alors traitée comme un postulat, à moins que son premier signataire n'y renonce parce qu'elle serait devenue sans objet.

³ La motion populaire ou la proposition de communes est traitée selon les articles 83 à 84 b et 90.

Art. 61, al. 1 et 2

¹ Les rapports et les propositions du Conseil d'Etat, selon leur nature ou leur importance, peuvent faire l'objet d'un débat large, d'un débat restreint ou peuvent aussi ne pas donner lieu à débat.

² La procédure de débats est déterminée par le bureau. Le Grand Conseil peut en décider autrement.

Art. 64, al. 1 à 3

¹ Les rapports de commissions sont présentés par écrit. Ils doivent être déposés à la chancellerie d'Etat dès leur adoption pour être imprimés et expédiés sans délai aux député-e-s.

² Pour être inscrits à l'ordre du jour, les rapports de commission doivent être imprimés et expédiés aux député-e-s au moins trente jours avant l'ouverture de la session.

³ L'alinéa 2 devient l'alinéa 3, sans changement.

⁴ L'alinéa 3 devient l'alinéa 4, sans changement.

Art. 65

Pour les rapports des commissions, les dispositions de l'article 61, alinéas 1 et 2, sont applicables par analogie.

Art. 67, al. 3 et 4

³ Au surplus, les propositions figurent à l'ordre du jour, selon la classification instituée à l'article 48 a, alinéa 1, dans l'ordre de leur dépôt.

⁴ A l'exception des sessions des comptes et du budget, le Grand Conseil consacre au moins une heure trente le dernier jour de chaque session à la discussion des propositions de député-e-s, des motions populaires et des propositions de communes.

Art. 71, al. 1 et 2

L'interpellation est une demande d'explication motivée adressée par écrit au Conseil d'Etat sur n'importe quel objet ressortissant à la politique ou à l'administration cantonale.

² Abrogé.

Art. 72, al. 1 à 3

¹ L'interpellation remise à la présidente ou au président le premier jour de la session peut être motivée oralement le lendemain. Le temps de parole est limité à deux minutes.

² L'interpellation remise à la présidente ou au président le dernier jour de la session peut être motivée oralement à la session suivante. Le temps de parole est également limité à deux minutes.

³ L'interpellation fait l'objet d'une réponse orale du Conseil d'Etat lors de la session suivante. Le temps de parole est limité, sauf exception, à dix minutes.

⁴ Une réponse écrite est réservée si le Conseil d'Etat le juge opportun. Dans ce cas, la réponse doit être distribuée aux député-e-s avec la lettre de convocation à la session ordinaire suivante.

⁵ L'interpellatrice ou l'interpellateur peut déclarer s'il est satisfait ou non des explications données. Le temps de parole est limité à une minute.

⁶ En tous les cas, l'interpellatrice ou l'interpellateur, chaque député-e ou le Conseil d'Etat peut demander l'ouverture d'une discussion. Le Grand Conseil en décide.

⁷ Aucun vote ne peut intervenir à la suite de la discussion d'une interpellation.

Urgence

Art. 72 a

¹ Lorsque l'urgence est admise par le Grand Conseil conformément à l'article 67, alinéa 2, l'interpellation peut être motivée oralement par l'interpellatrice ou l'interpellateur. Le Conseil d'Etat y répond oralement au cours de la session. L'article 72 est au surplus applicable.

² Le vote relatif à l'urgence doit intervenir au cours de la session.

Art. 75 d, al. 1 et 2

D'entente avec le bureau, la présidente ou 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.

² Abrogé.

Art. 77, al. 1 et 2

D'entente avec le bureau, la présidente ou le président du Grand Conseil prend les dispositions nécessaires pour que toute motion soit mise en discussion au plus tard un an après son dépôt.

² Abrogé.

Art. 78, al. 2 et 3

² Le développement écrit peut être déposé en tout temps. Il est immédiatement communiqué aux député-e-s et aux membres du Conseil d'Etat. La présidente ou le président demande lors de la prochaine session ordinaire si la motion est combattue. Si elle ne l'est pas, elle est réputée prise en considération.

³ Le Conseil d'Etat exprime sa position immédiatement après le développement oral de la motion. Si cette dernière est combattue ou amendée par le Conseil d'Etat ou par un-e député-e, une discussion générale est ouverte ensuite et, à la clôture du débat, le Grand Conseil se prononce, par un vote, sur la prise en considération.

Principe

Art. 81, note marginale; al. 1 à 3

Chaque député-e, seul-e ou avec des cosignataires, peut poser une question au Conseil d'Etat.

² Abrogé.

³ Abrogé.

Définition

Art. 81 a

La question est une demande d'explication simple adressée par écrit au Conseil d'Etat sur n'importe quel objet ressortissant à la politique ou à l'administration cantonale.

Dépôt

Art. 81 b

¹ La question doit être déposée auprès de la présidente ou du président du Grand Conseil au plus tard le mercredi précédant une session pour pouvoir y être traitée.

² Dans les autres cas, la question est traitée à la session ordinaire suivante.

Art. 82, al. 1 à 3

¹ La question est immédiatement transmise au Conseil d'Etat.

² La question n'est pas motivée oralement et il ne peut y avoir de discussion ni sur la question ni sur la réponse.

³ La question fait l'objet en principe d'une réponse écrite du Conseil d'Etat. Une réponse orale du Conseil d'Etat est réservée.

⁴ Chaque député reçoit une copie de la question et de sa réponse écrite lors de la session où elle a été traitée.

Changement
de forme

Art. 82 a

Sur proposition du Conseil d'Etat et avec l'accord de ses auteur-e-s, la question peut être transformée en interpellation. Elle est alors traitée comme telle.

Art. 83

Une fois validée par la chancellerie d'Etat, la motion populaire est transmise à la présidente ou au président du Grand Conseil qui en fait donner copie aux député-e-s et aux membres du Conseil d'Etat.

Art. 84 a, al. 1 et 2

D'entente avec le bureau, la présidente ou 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.

² Abrogé.

Art. 85, al. 2

² Les demandes qui pourraient devenir totalement ou partiellement sans objet, en raison de l'éloignement d'une telle session, seront présentées lors de la plus prochaine session extraordinaire, voire lors d'une séance de relevée convoquée selon l'article 47 b.

Art. 89, al. 2

² Une pétition sans rapport avec un objet inscrit à l'ordre du jour du Grand Conseil est, en principe, renvoyée pour étude et rapport à la commission des pétitions et des grâces.

Mode d'expression

Art. 93 et note marginale

¹ La parole ne doit être adressée qu'à la présidente ou au président, à l'assemblée ou au Conseil d'Etat.

² Pour le débat d'entrée en matière, la ou le porte-parole de chaque groupe ou parti ainsi que les présidentes ou les présidents des commissions parlent de la tribune. Les autres oratrices ou orateurs parlent debout de leur place.

³ Les rapporteuses ou les rapporteurs des commissions prennent place au siège de la rapporteuse ou du rapporteur. Ils parlent debout de cette place.

⁴ Pour les développements oraux des interpellations, des projets de résolution, des recommandations, des motions et des postulats, les député-e-s parlent de la tribune.

Débats restreints

Art. 94, note marginale; al. 1 à 3

¹ Dans les débats d'entrée en matière, le temps de parole est, sauf exception, limité à :

- 5 minutes pour les présidentes ou les présidents des commissions, les rapporteuses ou les rapporteurs de commissions et pour la ou le porte-parole de chaque groupe ou parti ;
- 3 minutes pour les député-e-s intervenant à titre personnel ;
- 15 minutes pour la représentante ou le représentant du Conseil d'Etat.

Il ne peut y avoir plus de deux tours de parole.

² Sauf exception, notamment lors des débats en seconde lecture, le temps de parole est limité à trois minutes par député-e.

³ Une députée ou un député ne peut, sauf exception, s'exprimer plus de deux fois sur un objet mis en discussion au cours du même débat. Cette restriction ne s'applique pas à la présidente ou au président et aux rapporteuses ou aux rapporteurs de commissions.

⁴ La présidente ou le président statue sur les exceptions.

Art. 102, al. 1

¹ A moins que le bureau n'ait fixé une autre procédure de débats, tout projet de loi ou de décret doit faire l'objet de deux débats au moins.

Art. 129

³ Si les membres du bureau, d'une commission ou d'une sous-commission se déplacent hors du canton pour les besoins de leur travail, le temps de déplacement est pris en compte pour le calcul de la durée de la séance et les indemnités de déplacement sont fixées par le Conseil d'Etat sur la base des indemnités versées aux titulaires de fonctions publiques.

Commissaires-
rapporteuses
ou commissaires-
rapporteurs

Art. 130, note marginale

Chaque commissaire chargé d'établir un rapport écrit reçoit une double indemnité de présence.

Présidentes
ou présidents
de groupe

Art. 130 a

Chaque présidente ou président de groupe reçoit une indemnité forfaitaire de 1000 francs par année de législature.

Art. 2 ¹ La présente loi entre en vigueur le 1^{er} juillet 2002.

² Elle est soumise au référendum facultatif.

³ Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.

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 bureau du Grand Conseil, du 7 mars 2002,
décrète:

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

Art. 18, al. 1; al. 2

¹ Le Conseil d'Etat présente le projet de budget au Grand Conseil à la session ordinaire de décembre.

² Il l'accompagne d'un rapport explicatif qui doit avoir été imprimé et expédié aux député-e-s au moins trente jours avant l'ouverture de la session.

Art. 28, al. 1; al. 2

¹ Le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil le projet de comptes administratifs et de bilan à la session ordinaire du mois de mai, sauf l'année des élections générales où cette présentation a lieu à la session ordinaire du mois de mars.

² Il les accompagne d'un rapport sur sa gestion financière qui doit être imprimé et expédié aux député-e-s au moins trente jours avant l'ouverture de la session, sauf lorsque celle-ci a lieu au mois de mars. Le délai d'expédition des documents est alors réduit à trois semaines.

Art. 2 ¹ La présente loi entre en vigueur le 1^{er} juillet 2002.

² Elle est soumise au référendum facultatif. Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

Lettre de M^{me} Isabelle Opan-Du Pasquier

En date du 13 décembre 2000, M^{me} Isabelle Opan-Du Pasquier, députée, a adressé une lettre au président du Grand Conseil, relative aux indemnités versées aux députés. Cette lettre a la teneur suivante :

Monsieur le président,

Au cours d'une conversation, j'apprends par le chancelier que le bureau se penche sur la question des indemnités.

Permettez-moi de vous soumettre quelques-unes de mes réflexions :

Rôle des présidents de commissions: La pratique actuelle est de ne pas compter d'indemnités supplémentaires pour la présidence. Pour un travail de préparation « simple », d'accord. Mais parfois le travail présidentiel nécessite non seulement des téléphones, mais du courrier ou une entrevue avec un conseiller d'Etat, le secrétariat, le bureau du Grand Conseil. Il peut y avoir du travail rédactionnel aussi: le rapport oral, la mise au point d'un règlement interne. On devrait pouvoir trouver un système (simple) pour indemniser ces éléments: une indemnité supplémentaire par an, ou la possibilité de marquer ses heures d'une manière ou d'une autre.

Rôle des rapporteurs: la pratique actuelle repose de plus en plus sur la présence de secrétaires issues du service. Il faudrait en tenir compte (à la baisse !).

Séances à l'extérieur: la pratique est nouvelle. Les membres de la commission des affaires extérieures, d'autres peut-être, seront désormais appelés à siéger en délégation à Delémont, en Valais, à Fribourg... Ce n'est pas la même chose que de siéger à Neuchâtel! D'une manière ou d'une autre le temps de déplacement devrait être dédommagé. S'il peut être intéressant de prendre le train car on peut y travailler (généraliser la pratique et ainsi compter une séance de préparation?), est-ce en 2^e ou 1^e classe? Y a-t-il un ou des abonnements généraux CFF à disposition à la chancellerie? Si l'on va en voiture, peut-on se faire rembourser le parking? Quelle est la règle pour les frais (consommations et repas)?

Le but de la réflexion devrait être celui-ci: s'il est clair qu'on ne gagne pas sa vie par son engagement au Grand Conseil, des considérations financières ne devraient pas empêcher un député d'assumer une charge ou une autre. Une partie du travail peut être prise sur les heures de loisirs et considérée comme telle. Par contre les séances, dont on ne peut choisir à sa guise l'horaire, doivent être indemnisées convenablement. De plus, il doit il y avoir une cohérence interne entre les différentes charges du Grand Conseil en général.

Je remercie le bureau de mener cette réflexion. Dans l'attente de ses fructueux résultats, je vous présente, Monsieur le président, mes salutations respectueuses et cordiales.

Signé: I. Opan-Du Pasquier

En date du 1^{er} février 2001, le bureau a décidé d'examiner ce courrier dans le cadre de sa réflexion sur le fonctionnement du Grand Conseil (voir articles 127 ss du présent projet de révision de l'OGC).

Avis de la commission législative

(Du 13 mai 2002)

Monsieur le président, Mesdames, Messieurs,

I. INTRODUCTION

Le 24 janvier 2001, le bureau du Grand Conseil a reçu une délégation de compétences, selon accord avec la commission législative, pour la révision de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) en vue d'une réforme de fonctionnement du parlement. La commission a accepté que le bureau se charge d'élaborer les projets de révision à deux conditions. Tout d'abord, des membres de la commission législative devaient participer aux travaux du bureau. Ensuite le rapport final devait être soumis à la commission législative pour examen et ratification afin de respecter la législation en vigueur.

Etant donné la procédure choisie, la commission législative s'est contentée d'un examen rapide et essentiellement formel du rapport qui lui a été soumis. Elle estime qu'un certain nombre de questions de fond, longuement débattues par le bureau, ne peuvent être traitées que par le Grand Conseil et elle n'en a donc pas discuté. Il est à noter que le bureau du Grand Conseil a consacré 13 séances à élaborer le projet présenté.

Certaines modifications de l'OGC ont déjà été votées par le Grand Conseil en juin 2001 sur la base d'un rapport du Conseil d'Etat. En effet, certaines dispositions devaient être modifiées sans attendre afin d'être conformes à la nouvelle Constitution cantonale.

II. TRAVAUX DE LA COMMISSION

Le bureau du Grand Conseil ayant adopté son rapport le 7 mars 2002, la commission législative l'a examiné lors des séances des 18 avril et 13 mai 2002. M^{me} Monika Dusong, présidente du Conseil 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.

La commission législative a procédé à un examen succinct du rapport présenté, se contentant de quelques considérations générales et de quelques remarques portant sur des points de détail.

Afin de faciliter l'étude du rapport, il est à noter qu'en plus du texte qui doit être adopté, un tableau synoptique présentant les textes actuels et les textes nouveaux sera distribué aux députés. Cette pratique devrait se généraliser.

III. DISCUSSION GÉNÉRALE

C'est dans un esprit constructif et innovateur que le bureau du Grand Conseil a cherché les moyens de rendre le travail du parlement plus efficace et a abordé la question de la révision de l'organisation du Grand Conseil. Des propositions ont été faites pour augmenter l'efficacité du travail parlementaire et améliorer le fonctionnement de l'organe législatif cantonal.

L'organisation du Grand Conseil et le traitement de son ordre du jour sont des questions qui ont été longuement débattues. Les propositions de changement marquent une volonté bien déterminée à améliorer le fonctionnement de l'autorité législative. Le bureau du Grand Conseil est conscient qu'il s'agit d'expérimenter de nouvelles pratiques et que le projet présenté n'est pas immuable, mais peut continuer d'évoluer et de s'améliorer.

Dans la rédaction du texte, les nouvelles règles de la formulation épïcène ont été respectées. Cette nouvelle façon de rédiger les articles de loi peut paraître un peu fastidieuse à certains, mais elle correspond à une évolution de la société. Le langage joue un rôle fondamental dans la question de l'égalité entre hommes et femmes dans la mesure où elle permet de visualiser des femmes dans des fonctions relevant traditionnellement du monde masculin.

Le projet du bureau, en essayant de mieux cadrer les débats et de limiter le temps de parole des députés, pose inévitablement la question de l'équilibre des pouvoirs et du rôle des députés. Certains commissaires craignent qu'un cadre trop rigide diminue le pouvoir du législatif et préféreraient des règles moins strictes. D'autre part, il n'est pas possible de parler de réorganisation du Grand Conseil sans reconsidérer le rôle du député. La question de la professionnalisation du travail parlementaire est évoquée ainsi que celle des difficultés de concilier vie professionnelle et mandat politique au niveau cantonal. Diverses pistes sont évoquées dans le rapport du bureau du Grand Conseil.

En conclusion, le projet présenté doit être considéré comme une première étape dans la réorganisation du travail du Grand Conseil. Pour des questions d'efficacité, le travail de révision a été mené de façon rapide et dans un cadre limité donné. Certaines questions n'ont pas été abordées, comme par exemple celles des députés suppléants et de la professionnalisation de certaines tâches. Les différents groupes du Grand Conseil ont toute latitude pour poursuivre le travail de réformes et faire des propositions. Certaines modifications ont déjà été votées par le Grand Conseil afin de pouvoir entrer en vigueur plus rapidement.

IV. DISCUSSION DE DÉTAIL

Certains articles du projet de loi portant révision de l'OGC ont suscité des remarques de la part des membres de la commission législative.

Article 47, alinéa 1

Les règles sur la fréquence des sessions ordinaires ont fait l'objet d'une consultation auprès des groupes, laquelle s'est révélée positive.

Article 55, alinéa 1

Cet article stipule que les délibérations sont enregistrées. La question est de savoir comment elles le sont et quel usage peut être fait de l'image des députés. Actuellement, il y a un projet du Service du traitement de l'information (STI) qui prévoit d'enregistrer les séances avec du matériel audio-visuel. Il s'agirait de deux à trois caméras fixes, pouvant pivoter en fonction de l'ouverture des micros afin de se tourner vers les personnes qui prennent la parole. Ces enregistrements seraient utilisés à l'interne et serviraient à renseigner les fonctionnaires sur l'avancement des travaux du parlement. Ces enregistrements pourraient poser quelques problèmes de protection de la personnalité ou de fonctionnement. Le député bénéficierait ici de la protection que pourraient lui donner les nouvelles lois qui sont en discussion actuellement sur la protection des données et la transparence.

Article 82, alinéa 3

Actuellement, le Conseil d'Etat répond oralement aux questions posées par les députés. Dorénavant, les réponses pourraient être faites par écrit. Ce changement – qui permet un gain de temps non négligeable lors des sessions – risque par contre d'engendrer une inflation de papier en raison du nombre de copies à distribuer. Certains sont d'avis que cette nouvelle façon de procéder ne peut pas être acceptée et que la réflexion sur cette problématique doit être approfondie et poursuivie. Pour limiter la quantité de papier utilisé, il est suggéré de mettre la question et la réponse sur une même feuille.

Articles 94 et 102

Un commissaire demande des éclaircissements sur le sens de ces deux articles. Ils signifient simplement qu'il y a différentes formes de débat et même la possibilité de ne faire aucun débat. Cependant, le Grand Conseil a en tout temps le pouvoir de décider quel type de débat il désire mener.

V. CONCLUSION

Le rapport du bureau du Grand Conseil ayant été examiné selon la procédure prévue, les membres de la commission législative ont procédé à sa ratification.

La ratification du rapport du bureau du Grand Conseil portant révision de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) (réforme du fonctionnement du parlement) et d'un projet de loi portant révision de la loi sur les finances (sessions du budget et comptes) est acceptée par 10 voix contre 1 et 2 abstentions.

La commission législative tient à rappeler qu'elle n'a pas souhaité multiplier les débats et qu'elle n'a pas réexaminé le projet sur le fond, considérant que le bureau du Grand Conseil avait fait le travail pour lequel il avait été mandaté. Cependant cela ne signifie pas que tous les membres de la commission sont forcément d'accord avec toutes les propositions du rapport tel qu'il a été ratifié.

Elle confie donc au plénum le soin d'analyser en détail le projet de révision et laisse toute latitude aux différents groupes du Grand Conseil de se déterminer face à cette réorganisation de notre parlement.

La commission législative a adopté le présent avis lors de la séance du 13 mai 2002 à l'unanimité des 12 membres présents.

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

Neuchâtel, le 13 mai 2002

Au nom de la commission législative :

Le président,

CHRISTIAN BLANDENIER

La rapporteuse,

PIERRETTE ERARD