



**Rapport de la commission législative au Grand Conseil
concernant**

les projets de lois

- Roland Debély 02.156, du 1^{er} octobre 2002, portant révision de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) (débats larges – temps de parole)
- Roland Debély 02.157, du 2 octobre 2002, portant révision de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) (définition de la motion et du postulat)

(Du 14 avril 2005)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION ET PROJETS DE LOIS

En date des 1^{er} et 2 octobre 2002, le député Roland Debély a déposé les projets de lois suivants:

02.156

1^{er} octobre 2002

Projet de loi Roland Debély

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

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 est modifiée comme suit:

Débats larges

Art. 93 a (nouveau)

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

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

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

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

³Une 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.

⁴La présidente ou le président statue sur les exceptions.

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

²Le 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,

Cosignataires: D.G. Rossier, M. Grossmann, E. Berthet, F. Rutti, B. Zumsteg, A. Gerber, G. Pavillon et P. Sandoz.

02.157

2 octobre 2002

Projet de loi Roland Debély

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

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) est modifiée comme suit:

Motion

Définition

Art. 76, abrogé et remplacé par la disposition suivante:

La motion charge le Conseil d'Etat de déposer un projet de loi ou de décret ou de prendre une mesure.

Art. 78, alinéa 5 (nouveau):

⁵La motion peut, à la demande d'un membre du Grand Conseil ou du Conseil d'Etat, être transformée en postulat lorsque l'auteur de la motion donne son accord.

Postulat

Définition

Note marginale nouvelle en remplacement de "recevabilité"

Art. 79, abrogé et remplacé par la disposition suivante:

Le postulat charge le Conseil d'Etat d'examiner s'il convient de déposer un projet de loi ou de décret ou de prendre une mesure et de présenter un rapport à ce sujet.

Art. 80, abrogé et remplacé par la disposition suivante:

Au surplus, les articles relatifs à la motion sont applicables par analogie au postulat.

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

²Le 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,

Cosignataires: R. Comte, M. Desaulles-Bovay, C. Schallenberger, M. Grossmann, A. Gerber, B. Zumsteg, S. Vogel, D.G. Rossier, Ph. Haerberli, B. Keller et R. Tanner.

Développement écrit:

Comme mentionné dans le rapport du bureau du Grand Conseil 02.018, du 7 mars 2002, au niveau fédéral et dans de nombreux cantons, le postulat est une demande adressée au gouvernement d'étudier une question ou de déposer un rapport ou un projet de loi. La motion est davantage contraignante, elle charge le Conseil d'Etat de présenter un projet relatif à une disposition législative ou constitutionnelle.

La motion ou le postulat pourrait se déposer sur un quelconque objet ou à l'occasion de la discussion d'un projet de loi, de décret ou d'un rapport d'information.

Une révision de cette loi dans le sens proposé pourrait être judicieuse afin d'enrichir la nature des interventions parlementaires.

En cas d'entrée en matière sur le changement proposé, d'autres articles de notre loi d'organisation devraient certainement être modifiés en conséquence.

2. TRAVAUX DE LA COMMISSION

Le 23 septembre 2004, la commission législative, estimant que les deux projets de lois qui lui étaient soumis présentaient un lien de connexité, a décidé de les regrouper. Elle a toutefois également décidé que chaque projet de loi serait examiné pour lui-même.

Elle a dès lors étudié lesdits projets au cours de ses séances des 13 janvier, 15 mars et 14 avril 2005. Tant la présidente du Conseil d'Etat que le chancelier d'Etat et le chef du service juridique ont participé aux travaux.

2.1. Projet de loi 02.156 "débat large – temps de parole"

2.1.1. Position de l'auteur du projet de loi

Roland Debely ayant constaté que la concision n'est pas la vertu première qui règne au Grand Conseil et que la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) ne régleme à son article 94 que le temps de parole pour les débats restreints, il propose, de manière à améliorer l'efficacité des débats et inciter les députés et les conseillers d'Etat à se limiter à l'essentiel, d'introduire dans l'OGC des limitations du temps de parole pour les débats larges.

2.1.2. Débat d'entrée en matière

D'une manière unanime les membres de la commission législative ont constaté qu'effectivement les débats au Grand Conseil deviennent de plus en plus longs, que souvent les interventions multiples sur certains sujets ne visent qu'à "refaire le monde" sans véritablement faire avancer la

pensée législative et que dès lors existe un risque certain d'engorgement du parlement. Certains étaient dès lors favorables à une limitation du temps de parole. D'autres étaient sceptiques quant à une telle limitation estimant qu'il convenait plutôt de trouver d'autres solutions comme par exemple, le renvoi plus fréquent voire systématique de certains projets de lois à des commissions.

Certains membres de la commission ont enfin exprimé le souhait d'avoir plus de précisions au sujet de la longueur des interventions des députés et des conseillers d'Etat.

Au vote, l'entrée en matière sur le projet de loi 02.156 "débat large – temps de parole" **est acceptée par 11 voix et une abstention.**

2.2. Projet de loi 02.157 "définition de la motion et du postulat"

2.2.1. Position de l'auteur du projet de loi

M. Roland Debély rappelle que la motion est une demande d'étude sans lien avec un rapport alors que le postulat est une demande d'étude en relation avec un rapport et que les deux visent un même objectif avec essentiellement une différence temporelle. Il propose dès lors de modifier l'OGC par analogie avec le droit fédéral en prévoyant que la motion imposerait au Conseil d'Etat de déposer un projet de loi ou de prendre une mesure alors que le postulat chargerait le Conseil d'Etat d'examiner s'il convient de légiférer.

Il est convaincu que ces nouvelles définitions permettraient d'enrichir le débat parlementaire.

2.2.2. Débat d'entrée en matière

Les membres de la commission législative se sont interrogés sur les possibilités offertes aux députés pour mettre en marche la machine législative (projet de loi, motion ou postulat), sur le sort que le Conseil d'Etat peut réserver à un postulat ou une motion, sur les délais dans lesquelles une réponse est apportée par le Grand Conseil ou le Conseil d'Etat à de telles propositions et le sens des verbes figurant à l'article 81 de la Constitution (le Grand Conseil peut enjoindre au Conseil d'Etat) et 76 de la loi d'organisation du Grand Conseil (la motion est l'injonction faite par le Grand Conseil...). Ils se sont aussi posés des questions au sujet du verbe "charger" figurant dans le projet de loi. Certains commissaires se sont enfin demandés dans l'hypothèse où le projet de loi était accepté si le postulat aurait encore un sens ou si les députés ne recouraient plus qu'à la motion; la nouvelle définition du postulat ne conduisant qu'à créer une super question. Plusieurs commissaires ont en conséquence exprimé des doutes quant à l'opportunité de la modification législative proposée.

Au vote, l'entrée en matière **est acceptée par 6 voix contre 3.**

3. EXAMEN DES PROJETS DE LOIS

3.1. "Débat large – temps de parole"

La présidente de la commission législative ayant tenu un décompte des temps de parole de chaque député et de chaque conseiller d'Etat lors des sessions de janvier et février 2005, les commissaires ont constaté, pour les rapports relatifs à la conception directrice de l'aménagement du territoire, la conception directrice de la protection de la nature, la loi sur la formation professionnelle, les mécanismes destinés à l'amélioration de la situation financière de l'Etat et à un crédit d'étude pour une nouvelle prison, que les porte-parole des groupes se sont exprimés lors du débat d'entrée en matière d'une manière générale en moins de 15 minutes, que les conseillers d'Etat ont répondu en approximativement une demi-heure et que lors du second débat, les interventions des députés n'ont duré qu'en moyenne 2 à 3 minutes, la durée des réponses des conseillers d'Etat étant inférieure à 10 minutes. La commission a aussi relevé que certains des rapports ci-devant ont été combattus et que d'autres ont été amendés. Renseignements pris auprès du service juridique, il semble que ces moyennes de temps de parole soient approximativement celles calculées par le bureau du Grand Conseil en début de législature.

Compte tenu de ce qui précède et dans la mesure où, des projets de loi visant à un renvoi plus systématique des rapports à une commission seront discutés prochainement par la commission législative, la commission a décidé par 5 voix contre 2 et 2 abstentions de ne pas modifier la loi d'organisation du Grand Conseil en limitant le temps de parole lors des débats larges.

3.2. "Définition de la motion et du postulat"

Il est rapidement apparu que les doutes que certains avaient eus au moment du débat d'entrée en matière sur l'opportunité de définir de manière différente la motion et le postulat se transformaient en certitude.

Les commissaires ont en particulier constaté que même si effectivement la différence entre une motion et un postulat était essentiellement de nature temporelle, il n'y avait d'une manière générale, en l'état pas un véritable besoin de modifier fondamentalement la définition de ces institutions.

Certains commissaires ont aussi estimé que la possibilité offerte aux députés de déposer des projets de loi rédigés de toutes pièces permettaient déjà d'imposer une réflexion de type législatif à la commission saisie du dossier voire au Conseil d'Etat. Il est aussi apparu à la commission qu'il n'était vraisemblablement pas opportun que celle-ci en fin de législature cherche à modifier de manière sensible les institutions.

En conséquence, par 10 voix contre 2 et 1 abstention, la commission législative a décidé de ne pas modifier la loi d'organisation du Grand Conseil en définissant autrement la motion et le postulat.

4. CONCLUSIONS

S'il s'est avéré que la commission législative n'estimait en l'état pas nécessaire de légiférer sur la durée du temps de parole, il n'en reste pas moins que tous les commissaires ont relevé qu'il conviendrait de mener une réflexion de fond au sujet du fonctionnement du Grand Conseil et des outils à disposition des députés.

La commission législative recommande dès lors au Grand Conseil de refuser les projets de lois 02.156 et 02.157.

La commission a adopté le présent rapport lors de sa séance du 14 avril 2005 à l'unanimité des 13 membres présents.

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

Neuchâtel, le 14 avril 2005

Au nom de la commission législative:

La présidente,
I. OPAN-DU PASQUIER

Le rapporteur extraordinaire,
PH. BAUER