



Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil

sur la suite qu'il entend donner

à la recommandation du groupe libéral-PPN 02.168,
du 3 décembre 2002, "Charité bien ordonnée
commence par soi-même"

(Du 21 mai 2003)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

- la recommandation conteste l'ordre de préséance entre les présidents ou présidentes du Conseil d'Etat et du Grand Conseil qui serait contraire à la Constitution. Or, le protocole n'est pas une affaire de hiérarchie constitutionnelle des pouvoirs;
- il est souhaitable que notre protocole soit en concordance avec les autres et notamment avec celui de la Confédération;
- les protocoles étrangers, de la Confédération et cantonaux donnent la préséance aux chefs d'Etat et de gouvernement;
- les débats n'ont pas mis en évidence de raison de faire différemment dans le canton de Neuchâtel;
- c'est pourquoi, le Conseil d'Etat ne pense pas opportun de suivre cette recommandation.

I. INTRODUCTION

Le 29 janvier 2003, votre autorité a accepté par 38 voix contre 24 la recommandation suivante:

02.168

3 décembre 2002

Recommandation du groupe libéral-PPN

"Charité bien ordonnée commence par soi-même"

Dans la Feuille officielle de la République et Canton de Neuchâtel du 20 novembre 2002 a paru le règlement protocolaire de la République et Canton de Neuchâtel du 13 novembre 2002. Selon l'article 3 dudit règlement, l'ordre de préséance à observer lors des manifestations et réceptions officielles "figure dans le tableau annexé au présent règlement", et ce tableau mentionne le président ou la présidente du Conseil d'Etat avant le président ou la présidente du Grand Conseil.

Une telle règle de préséance est manifestement contraire aux articles 46 et 59 de la Constitution cantonale, qui consacrent la supériorité juridique du Grand Conseil sur le Conseil d'Etat. Dans son rapport du 22 novembre 1999, la commission "Constitution" a d'ailleurs précisé que cette supériorité ressortait suffisamment des dispositions spéciales sur les compétences respectives du parlement et du gouvernement, ainsi que du chapitre sur les rapports entre les deux autorités, et qu'elle avait dès lors renoncé à la marquer

formellement d'une phrase, "craignant de susciter des interprétations erronées" (BGC vol. 165/III, p. 2661).

Elle se heurte de surcroît aux principes communément admis en matière de séparation des pouvoirs et de prééminence du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif - selon l'article 148 de la Constitution fédérale, l'Assemblée fédérale est l'autorité suprême de la Confédération, sous réserve des droits du peuple et des cantons -, principes qui font du président ou de la présidente du Grand Conseil, dans l'imagerie populaire, le premier citoyen ou la première citoyenne du canton.

Le groupe libéral-PPN invite dès lors le Conseil d'Etat à modifier l'annexe au règlement protocolaire du 13 novembre 2002 dans un sens conforme à la Constitution neuchâteloise.

Signataires: Ph. Bauer, J.-M. Haefliger, C. Zweiacker, R. Burkhard, O. Haussener, M. Amstutz, Ch. Häsler, L. Amez-Droz, M. Barben, V. de Montmollin, R. Walter, R. Graber, F. Monnier, J.-G. Béguin, J.-C. Baudoin, J.-M. Nydegger, M. Surdez, P. Castella, L. Aquilon, J.-F. de Montmollin et V. Schweingruber.

L'article 75f de la loi d'organisation du Grand Conseil prévoit que si la proposition de recommandation est acceptée, le Conseil d'Etat adresse au Grand Conseil, dans un délai de six mois, un rapport indiquant la manière dont il a donné suite à la recommandation ou les raisons pour lesquelles il n'entend pas y donner suite.

Le présent rapport a donc pour but de vous informer de notre position suite à l'acceptation de cette recommandation. En l'occurrence, nous ne donnerons pas suite à votre injonction pour les raisons suivantes.

II. ARGUMENTATION

Ainsi que le président de notre Conseil vous l'a expliqué lors du débat, la liste de préséance contestée, qui figure en annexe de notre nouveau règlement protocolaire, n'a rien d'arbitraire. Elle se veut en concordance avec le règlement protocolaire de la Confédération dont la dernière édition date du 9 décembre 2002 ainsi qu'avec les règlements cantonaux qui nous sont connus et qui, pour l'essentiel, adoptent la même systématique.

L'argumentation des signataires s'appuie sur la Constitution neuchâteloise et la Constitution fédérale qui consacraient la prééminence du législatif sur l'exécutif pour contester l'ordre de préséance figurant en annexe du règlement protocolaire qui place le président ou la présidente du Conseil d'Etat devant son homologue du Grand Conseil. Les signataires prient le Conseil d'Etat de modifier cet ordre "dans un sens conforme à la Constitution neuchâteloise".

Nous n'allons pas nous livrer ici à une exégèse constitutionnelle qui serait hors de propos, car personne ne conteste que dans toute démocratie qui mérite son nom le dernier mot revient au parlement en matière décisionnelle puisque c'est lui qui vote les lois. Mais le protocole ne reflète pas forcément la hiérarchie des pouvoirs, à supposer qu'il y en ait une, et est étranger aux controverses que cette dernière peut susciter.

En effet, il faut situer les règles protocolaires à la juste place qui est la leur, celle de la politesse, de la préséance et des usages. Ces règles qui existent ou devraient exister dans toute société civile trouvent ici leur correspondant dans le domaine public. Elles existent de fait sous forme coutumière ou formalisée dans tous les Etats et collectivités publiques d'une certaine importance.

Le nouveau règlement neuchâtelois a pour but de rassembler, de préciser et de formaliser un certain nombre de règles non écrites en vigueur dans le canton. Il ne fait nullement œuvre révolutionnaire et ne modifie aucune pratique existante.

Pour en venir à la question précise de l'ordre de préséance entre les président(e)s du gouvernement et du parlement, la solution choisie dans le nouveau règlement s'explique de la manière suivante:

Si notre canton est naturellement maître des règles protocolaires qu'il se donne, il est souhaitable que ces dernières soient en concordance avec celles généralement admises par les Etats étrangers, la Confédération ou les autres cantons dans la mesure où nous ne vivons pas en vase clos.

Or, nous constatons en faisant le tour des nations étrangères que la préséance n'est jamais donnée au président du parlement mais au chef de l'Etat ou du gouvernement, ces deux fonctions étant parfois cumulées par la même personne. Femmes ou hommes, les chefs d'Etat sont parfois élus (Républiques), parfois désignés par l'hérédité (Monarchies). Parfois ils ont des pouvoirs importants, parfois ils n'en ont quasiment aucun. Il n'en demeure pas moins qu'étant donné la nature représentative de leur fonction, ce sont eux qui bénéficient de la préséance, le cas échéant sur des chefs de gouvernement.

Pour ce qui est de la Confédération, si l'on suit la théorie énoncée par les signataires de la recommandation, son règlement protocolaire est contraire à la Constitution fédérale puisque le président de la Confédération se situe au 1^e rang de la liste de préséance, suivi par le vice-président et les autres membres du Conseil fédéral. Le président du Conseil national et le président du Conseil des Etats occupent respectivement les 4^e et 5^e rangs, suivis par le chancelier de la Confédération.

Ce règlement fédéral classe également les autorités cantonales de la manière suivante:

- 10^e rang présidents des gouvernements cantonaux;
- 22^e rang vice-présidents des gouvernements cantonaux;
- 23^e rang membres des gouvernements cantonaux;
- 27^e rang présidents des autorités législatives cantonales.

Si l'on s'en réfère maintenant aux règlements cantonaux, tous ceux que nous avons pu consulter placent le président ou la présidente du gouvernement au 1^e rang, suivant ainsi le classement du protocole fédéral, le président ou la présidente du Grand Conseil se situant au 2^e rang à deux petites exceptions près: le canton du Tessin qui suit strictement la règle de la Confédération et place tous les membres de son gouvernement avant le président du parlement et le canton du Valais qui lui donne la préséance au président du Grand Conseil sur le président du gouvernement pendant les sessions du Grand Conseil.

Voilà donc la situation générale qui donne, à tort ou à raison, la préséance au président ou à la présidente du gouvernement sur celui du parlement. C'est principalement le caractère représentatif de la fonction qui est honoré.

Fallait-il alors, sur le plan neuchâtelois, adopter une autre systématique? Nous n'avons pas jugé opportun de modifier les pratiques existantes en tenant compte des éléments évoqués.

S'il faut citer la Constitution neuchâteloise, alors citons son article 74 qui donne comme compétence au Conseil d'Etat de représenter le canton dans ses relations avec l'extérieur. Nous retrouvons ici le caractère représentatif de la fonction qui explique la préséance donnée à son président.

Pour le reste, nous avons constaté que depuis le début de la République, le Conseil d'Etat a toujours défilé devant le Grand Conseil et que le président ou la présidente du gouvernement s'exprime au nom des autorités politiques lors des discours.

Certes, les signataires de la recommandation font allusion à l'imagerie populaire qui ferait du président du Grand Conseil le "premier citoyen du canton". Un règlement protocolaire doit-il se fonder nécessairement sur l'imagerie populaire, d'autant plus que si le président du Grand Conseil est le "premier citoyen" du canton, le président du Conseil d'Etat en est le "premier magistrat"?

Pour toutes ces raisons liées au principe de représentativité, à la concordance avec les protocoles de la Confédération et des autres cantons, ainsi qu'aux usages neuchâtelois existant jusqu'ici, nous avons placé au premier rang des préséances le président ou la présidente du Conseil d'Etat.

III. CONCLUSION

Même dans un domaine relevant de notre compétence, nous sommes ouvert à la critique et prêt à corriger un abus ou une erreur qui nous aurait été démontré. Or, nous constatons qu'en l'espèce ce n'est pas le cas. Ni le texte de cette recommandation, ni son développement n'ont contesté les explications que nous avons données et dont la validité reste entière. Le porte-parole du groupe libéral-PPN s'est contenté de réaffirmer la prééminence en Suisse du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif.

Nous ne mettons pas en question cette prééminence qui est l'essence de toutes les démocraties dignes de ce nom, mais nous croyons avoir démontré que les usages protocolaires ne sont pas liés à cette dernière et qu'ils répondent à d'autres critères que nous nous sommes efforcé de respecter.

De plus, nous ne pouvons que constater l'importance très relative de cette première recommandation. Ce n'est pas un hasard si une grande partie de votre autorité ne s'est guère sentie concernée et que près de la moitié de l'hémicycle n'a pas participé au vote.

Pour toutes ces raisons, nous ne pensons pas nécessaire de modifier en l'état, sur ce point précis, un règlement protocolaire en parfaite conformité avec les règles fédérales et cantonales.

En revanche, un examen de détail de ce texte nous a conduit à nous interroger sur le rang protocolaire du président du Tribunal cantonal. Tel qu'il figure actuellement, ce rang correspond à la solution adoptée, par exemple, par les cantons de Genève (9^e rang), de Vaud (6^e rang) et du Tessin (6^e rang). Or, les cantons du Jura et du Valais font figurer le président du Tribunal cantonal au 3^e rang, avant les membres du Conseil d'Etat.

Cette solution nous paraît intéressante dans la mesure où elle permet de placer, en matière de préséance, les présidents des trois pouvoirs immédiatement l'un derrière l'autre et qu'elle resitue ainsi plus justement le pouvoir judiciaire dont les membres sont trop souvent oubliés dans les manifestations publiques.

Nous modifierons donc prochainement dans ce sens la liste de préséance concernée.

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

Neuchâtel, le 21 mai 2003

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
P. HIRSCHY

Le chancelier,
J.-M. REBER

**ANNEXE AU RÈGLEMENT PROTOCOLAIRE
DE LA RÉPUBLIQUE ET CANTON DE NEUCHÂTEL**

Liste de préséance

1. Président(e) du Conseil d'Etat;
2. Président(e) du Grand Conseil;
3. Vice-président(e) du Conseil d'Etat et membres du Conseil d'Etat;
4. Membres neuchâtelois du Conseil national;
5. Membres neuchâtelois du Conseil des Etats;
6. Membres neuchâtelois du Tribunal fédéral;
7. Président(e) du Tribunal cantonal;
8. Anciens membres neuchâtelois du Conseil fédéral;
9. Bureau et membres du Grand Conseil;
10. Membres du Tribunal cantonal et procureur;
11. Chancelier ou chancelière d'Etat;
12. Autres membres de l'Ordre judiciaire;
13. Recteur ou rectrice de l'Université;
14. Anciens membres du Conseil d'Etat;
15. Président(e) de commune;
16. Président(e) de Conseil général;
17. Membres d'un Conseil communal;
18. Membres d'un Conseil général;
19. Professeurs d'Université;
20. Chefs et cheffes de service et d'office de l'administration cantonale.

Lors de la présence dans le canton d'autorités fédérales, l'ordre protocolaire fédéral s'applique pour ce qui les concerne.

LISTE DE PRESEANCE DE LA CONFEDERATION

Préséance en Suisse

Gouvernements, Parlements et Tribunaux, Confédération, Cantons et Communes	Diplomates	Armée	Administration fédérale	Autorités religieuses et corps enseignant
1. Président de la Confédération				
2. Vice-président du Conseil fédéral				
3. Conseillers fédéraux ¹⁾		3. Général en fonction		
4. Président du Conseil national				
5. Président du Conseil des Etats				
6. Chancelier de la Confédération				
7. Président du Tribunal fédéral				
8. Président du Tribunal fédéral des assurances				
9. Anciens conseillers fédéraux ¹⁾				
10. Présidents des Gouvernements cantonaux ²⁾				10. Cardinaux; Conseil de la Fédération des Eglises protestantes; Grand Rabbin
11. Vice-président du Conseil national				
12. Vice-président du Conseil des Etats				
13. Vice-président du Tribunal fédéral				
14. Vice-président du Tribunal fédéral des assurances				
				15. Evêques
	16. Secrétaires d'Etats ³⁾			
17. Conseillers nationaux ¹⁾				
18. Conseillers aux Etats ¹⁾				
19. Juges fédéraux ¹⁾				
20. Juges du Tribunal fédéral des assurances ¹⁾				
	21. Chefs de missions diplomatiques suisses ^{3) 4)}	21. Commandants de corps ^{3) 4)}	21. Président de la direction générale de la Banque nationale suisse (BNS); Président du Conseil d'administration des CFF; Président du Conseil d'administration de la Poste Suisse	21. Président du Conseil des Ecoles polytechniques fédérales

22. Vice-présidents des Gouvernements cantonaux ²⁾				
23. Membres de Gouvernements cantonaux ²⁾				
			24. Membres de la direction de la BNS	
	25. Ambassadeurs ^{3) 4)}	25. Divisionnaires ^{3) 4)}	25. Délégués du Conseil fédéral; directeurs des offices fédéraux; Secrétaire général de l'Assemblée fédérale; Secrétaires généraux des départements; Vice-chanceliers de la Confédération; Délégués aux accords commerciaux ⁴⁾	
26. Président de la ville de Berne				26. Recteurs des universités et des Hautes écoles
27. Présidents des autorités législatives cantonales		27. Brigadiers ^{3) 4)}	27. Directeurs-suppléants ⁴⁾	
				28. Doyens des facultés et directeurs
29. Présidents des Tribunaux cantonaux ²⁾				29. Doyens des autorités religieuses
				30. Professeurs d'Universités et Hautes écoles
31. Présidents des autorités municipales exécutives ²⁾				
32. Chanceliers d'Etat ²⁾	32. Ministres ^{3) 4)}	32. Colonels ^{3) 4)}	32. Sous-directeurs ⁴⁾	
33. Membres des autorités législatives cantonales ²⁾				
34. Juges cantonaux; Procureurs généraux des cantons; Présidents des autorités municipales législatives ²⁾		34. Lieutenants-colonels ³⁾		
		35. Majors ^{3) 4)}	35. Chefs de section ^{3) 4)}	35. Curés et pasteurs
				36. Vicaires

1) La préséance est fixée par la date de l'élection. Le Général en fonction vient ensuite.

2) Les autorités des cantons se placent selon l'ordre constitutionnel (art. premier Cst. féd.)

3) Dans une manifestation de caractère diplomatique, la préséance sera donnée aux représentants du Département fédéral des affaires étrangères respectivement des autres départements, tandis que s'il s'agit d'une manifestation de caractère militaire, ce seront les représentants du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports et les membres de l'Armée qui auront le pas sur ceux-là.

4) Cette rubrique n'est pas exhaustive et ne reflète pas l'ordre de préséance. Le Protocole est à disposition pour tout complément d'information et pour déterminer, selon les circonstances, le rang des membres de l'administration fédérale.