



**Rapport de la commission législative au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi portant révision
de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC)
(consultations fédérales)**

(du 16 décembre 2005)

Monsieur le président, Mesdames, Messieurs,

1. INTRODUCTION ET PROJET DE LOI

En date du 3 décembre 2003, le Grand Conseil a renvoyé le projet de loi ci-après à la commission législative qui l'a examiné dans la composition suivante:

Président: M. Michel Bise
Vice-président: M. Raphaël Comte
Rapporteuse: M^{me} Anne Tissot Schulthess
Membres: M. Mario Castioni
M. Frédéric Cuche
M^{me} Fabienne Montandon
M. Armand Blaser
M. Marc-André Nardin
M. Philippe Bauer
M. Philippe Gnaegi
M. Francis Monnier
M^{me} Veronika Pantillon
M. Alain Bringolf
M. Bernhard Wenger
M. Didier Calame

1.1. Projet de loi

En date du 2 décembre 2003, M. Raphaël Comte a déposé le projet de loi suivant:

03.174

2 décembre 2003

Projet de loi Raphaël Comte

**Loi portant modification de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC)
(consultations fédérales)**

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission législative,

décrète:

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

Section 7: Avis du Grand Conseil lors de consultations fédérales

Art. 82b (nouveau)

Définition

¹Par l'avis, le Grand Conseil peut inviter le Conseil d'Etat à prendre une position déterminée lors d'une consultation fédérale.

²La voie de la résolution reste ouverte si le Grand Conseil décide de s'adresser directement aux autorités fédérales.

Art. 82c (nouveau)

Droit à l'information

Le Conseil d'Etat établit la liste des consultations fédérales, avec les délais de réponse et en indiquant s'il a déjà répondu à la consultation, et la tient à disposition du Grand Conseil.

Art. 82d (nouveau)

Traitement a) délai

D'entente avec le bureau, la présidente ou le président du Grand Conseil prend les dispositions nécessaires pour que toutes les propositions d'avis soient mises en discussion à la session qui suit celle de leur dépôt, sauf urgence décidée conformément à l'article 67, alinéa 2.

Art. 82e (nouveau)

Traitement b) mode

¹La proposition d'avis est développée oralement ou par écrit par l'un des signataires.

²Le développement écrit est déposé en même temps que le dépôt de la proposition d'avis. Il est immédiatement communiqué aux députés et aux membres du Conseil d'Etat. Le président demande à la session qui suit celle du dépôt de la proposition d'avis si celle-ci est combattue. Si elle ne l'est pas, elle est réputée prise en considération.

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

⁴Après le développement de la proposition d'avis, le Grand Conseil ou le Conseil d'Etat peut décider le renvoi de la discussion à une prochaine séance ou à la session suivante.

Art. 82f (nouveau)

Effet et rapport du Conseil d'Etat

¹Si la proposition d'avis est acceptée, le Conseil d'Etat a l'obligation de tenir compte de l'avis du Grand Conseil dans sa réponse à la consultation fédérale. Il doit notamment joindre à sa réponse l'avis du Grand Conseil.

²Le Conseil d'Etat adresse au Grand Conseil, dès qu'il a répondu à la consultation fédérale, un rapport indiquant la manière dont il a tenu compte de l'avis du Grand Conseil. Ce rapport comprend notamment la réponse du Conseil d'Etat à la consultation fédérale.

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

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

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:
Le président, Les secrétaires,

Cosignataires: M. Desaulles-Bovay, M.-L. Béguin, E. Berthet, G. Pavillon, J.-B. Wälti, C. Schallenberger, D. Cottier, M. Grossmann, J. Tschanz, W. Haag, Y. Morel, M. Schafroth, A. Gerber et P. Sandoz.

Commentaire:

La nouvelle Constitution cantonale a introduit, à son article 61, alinéa 1, lettre c, la possibilité pour le Grand Conseil de donner son avis lors de consultations fédérales, auxquelles le Conseil d'Etat répond en vertu de l'article 74, lettre c, de la Constitution cantonale.

Or, la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) ne prévoit aucun instrument adéquat pour mettre en œuvre ce nouveau droit du parlement. Par le passé, l'instrument de la résolution a été utilisé comme pis-aller, mais il convient aujourd'hui de combler ce qui apparaît comme une lacune.

Le présent projet de loi vise précisément à combler cette lacune en proposant d'intégrer dans l'OGC une réglementation de ce nouveau droit du Grand Conseil.

2. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné le projet de loi en date des 24 juin, 19 août, 21 septembre, 21 octobre et 16 décembre 2005 pour l'adoption du présent rapport, en présence de M. Raphaël Comte, député et auteur du projet de loi, de M. Bernard Soguel, président du Conseil d'Etat, du chancelier d'Etat ainsi que du chef du service juridique de l'Etat.

2.1. Position de l'auteur du projet de loi

L'auteur du projet de loi, M. Raphaël Comte, rappelle que la nouvelle Constitution neuchâteloise, à son article 61, alinéa 1, lettre c, confère au Grand Conseil la possibilité de donner son avis lors de consultations fédérales. Il constate cependant qu'il n'y a pas d'instrument adéquat prévu dans la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC). Il mentionne que le Grand Conseil a déjà, par le passé, utilisé ce droit par le biais de la résolution (par exemple dans le cas de la nouvelle loi sur les loteries) et une autre fois par celui de l'interpellation. Le projet de loi vise à combler cette lacune en permettant au Grand Conseil de prendre position au moyen d'un instrument adéquat. Il s'est largement inspiré des dispositions de la recommandation, estimant que la résolution, qui exige une majorité qualifiée des deux tiers pour son adoption, n'était pas la bonne solution.

2.2. Position du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat rappelle que les consultations fédérales sont fréquentes (plusieurs consultations par semaine) et que souvent les délais pour répondre sont très courts. De surcroît, elles sont souvent examinées dans le cadre de Conférence des gouvernements cantonaux (CdC): instruction du dossier, demande d'avis des gouvernements cantonaux, préparation de la réponse en principe envoyée par chaque canton. Même si aucun canton n'est forcé de reprendre la

position préparée par la CdC, il n'en reste pas moins que si celle-ci est soutenue par plusieurs cantons, elle aura plus de poids auprès de la Confédération. Il souligne que cette façon de travailler permet aussi de faire des économies et il considère que l'application du projet de loi tel qu'il est présenté aurait pour conséquence l'abandon de la collaboration et du travail entre cantons. Il mentionne néanmoins que le fait de ne pas consulter les législatifs a été évoqué par la CdC. Il suggérerait plutôt que le bureau du Grand Conseil prenne contact avec les autres bureaux des Grands Conseils romands, afin de trouver une solution concernant le contrôle parlementaire d'objets intercantonaux de plus en plus nombreux. Il rappelle aussi que le Conseil d'Etat établit déjà une liste des consultations remise aux président-e-s de groupes. Sans contester la volonté de légiférer sur ce point, il estime qu'il faudrait pour le moins trouver une solution souple.

2.3. Débat d'entrée en matière

On rappelle que toutes les consultations fédérales sont accessibles sur Internet. Au niveau cantonal, les partis politiques sont ensuite consultés presque systématiquement par le Conseil d'Etat. On souligne aussi que le Conseil d'Etat répond aux consultations fédérales en tenant compte de l'avis de Grand Conseil si celui-ci en a donné un (art. 74, Cst.NE, lettre c). Il ne faudrait donc pas trouver une solution qui alourdit au-delà du raisonnable ces procédures de consultations. La solution proposée, proche de la recommandation, donne une impression de lourdeur; et il apparaît au fil de la discussion qu'une solution plus souple peut être trouvée.

Au terme de la discussion, et sans grand enthousiasme, la commission entre en matière à l'unanimité sur le projet de loi, mais plus pour respecter un droit prévu par la Constitution que pour des motivations politiques. Elle souhaite néanmoins que la solution retenue soit la plus simple possible du point de vue de la procédure et confie au service juridique le soin de lui proposer un nouveau projet.

2.4. Examen en second débat

La commission a essentiellement débattu des deux points suivants:

1. Comment l'avis du Grand Conseil sera-t-il formulé?
2. Qui doit demander la procédure de consultation? Le Grand Conseil ou son bureau?

En ce qui concerne le premier point, elle a renoncé à déléguer la compétence de la rédaction à une commission ad hoc, car cela aurait alourdi considérablement la procédure et rallongé les débats. Elle a ensuite examiné la possibilité que le procès-verbal de la séance (relatif au point où l'on discute de la consultation) puisse constituer l'avis de la consultation. Au terme de la discussion, elle a finalement décidé que l'avis serait contenu depuis le début dans la demande elle-même. Celui ou celle qui déclenche la demande de consultation rédige l'avis à adopter. Cette solution est la plus pragmatique et résout le mieux la question de la brièveté des délais. Elle correspond d'ailleurs à la solution proposée par le député Comte dans son projet de loi.

En ce qui concerne le deuxième point, la commission a préféré remettre au Grand Conseil la compétence de lancer la procédure de consultation, considérant que le bureau a déjà suffisamment à faire. Quant à savoir si l'impulsion devrait venir d'un-e ou de plusieurs député-e-s, voire d'un groupe de 20 députés comme dans le cas de la recommandation, elle a opté **par 7 voix contre 6** pour une solution mixte: un groupe politique ou 20 député-e-s pourra, avec le projet retenu, proposer un avis de réponse à une consultation. La minorité de la commission, qui souhaitait limiter cette compétence à 20 députés plutôt qu'à un groupe, estimait que la consultation apparaîtrait ainsi moins partisane et aurait plus de poids. Les autres commissaires ont considéré qu'une entité politique, si petite soit-elle, peut éprouver le besoin d'exprimer un avis sur une consultation.

Au final, le projet de loi est adopté à l'unanimité.

3. CONCLUSION

Le projet de loi ci-après permettra de répondre de manière satisfaisante à l'exigence constitutionnelle relative à l'avis que le Grand Conseil peut émettre lors des consultations

fédérales. La solution retenue est certainement la meilleure pour respecter les délais impartis extrêmement courts, mais on ne saurait affirmer que ceux-ci pourront être respectés dans tous les cas qui se présenteront.

La commission vous propose d'adopter le projet de loi ci-après.

Le présent rapport a été adopté par la commission lors de la séance du 16 décembre 2005, à l'unanimité des 14 membres présents.

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

Neuchâtel, le 16 décembre 2005

Au nom de la commission législative:

Le président,

M. BISE

La rapporteuse,

A. TISSOT SCHULTHESS

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

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission législative, du 16 décembre 2005,

décrète:

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

Art. 48a, alinéa 1, lettres aa (nouvelle)

aa) propositions en matière de consultations fédérales;

Titre nouveau:

Section 7: Avis lors de consultations fédérales

Art. 82b (nouveau)

Principe

Le Grand Conseil peut donner son avis au Conseil d'Etat lors de consultations fédérales.

Art. 82c (nouveau)

Information sur les consultations fédérales en cours ou prévues

Les membres du Grand Conseil s'informent eux-mêmes sur les procédures de consultations fédérales en cours et celles prévues.

Art. 82d (nouveau)

Proposition d'avis

¹Un groupe ou vingt député-e-s au moins peuvent proposer au Grand Conseil que celui-ci donne son avis sur une consultation fédérale.

²La proposition d'avis est remise au président du Grand Conseil qui en fait immédiatement donner copie aux député-e-s et au Conseil d'Etat.

³Les articles 66, alinéas 3 et 4, 67, alinéas 1 et 3, 68 et 69 sont applicables par analogie.

Contenu de la proposition d'avis	<p><i>Art. 82e (nouveau)</i></p> <p>¹La proposition d'avis doit être entièrement rédigée.</p> <p>²Elle doit contenir au moins une conclusion.</p>
Traitement de la proposition d'avis	<p><i>Art. 82f (nouveau)</i></p> <p>¹La proposition d'avis est portée à l'ordre du jour de la séance qui suit son dépôt, sous réserve de l'article 67, alinéa 1.</p> <p>²Elle est développée par l'un-e des signataires et discutée immédiatement.</p> <p>³Les articles 102, alinéas 1 et 2, 104, 105 et 106 sont applicables par analogie.</p>
Envoi de la proposition d'avis au Conseil d'Etat	<p><i>Art. 82g (nouveau)</i></p> <p>L'avis du Grand Conseil est adressé sans délai au Conseil d'Etat par la chancellerie d'Etat.</p>
Information du Grand Conseil	<p><i>Art. 82h (nouveau)</i></p> <p>La réponse du Conseil d'Etat à la consultation fédérale en cause est envoyée aux membres du Grand Conseil.</p>

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,