Rapport de la commission législative au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi portant révision du code de procédure pénale neuchâtelois (CPPN) (secret de fonction de la police judiciaire)

(Du 4 mai 2006)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION ET PROJET DE LOI

1.1. Législature 2001-2005

Durant cette législature, la commission législative a examiné l'urgence du projet de loi lors de ses séances des 10 février et 16 mars 2004, en présence de Mme Monika Dusong, conseillère d'Etat, en charge du département de la justice, de la santé et de la sécurité et le chef du service juridique.

La composition de la commission était la suivante:

Président:	M. Christian Blandenier
Vice-président:	M. Raphaël Comte
Rapporteur:	M. Michel Bise
Membres:	M. Philippe Bauer
	M. Antoine Grandjean
	M. Olivier Mauler
	Mme Valérie Schweingruber
	Mme Marie-Laure Béguin Mettraux
	M. Willy Haag
	M. Martial Debély
	Mme Pierrette Erard
	Mme Marie-Claire Jeanprêtre Pittet
	M. Christian Mermet
	M. Alain Bringolf
	M. Daniel Perdrizat

Lors la séance du 16 mars 2004, l'urgence a été refusée à une majorité évidente.

1.2. Législature 2005-2009

La commission législative, dans sa nouvelle composition, a examiné le projet de loi dans la composition suivante:

Président:	M. Michel Bise
Vice-président:	M. Raphaël Comte
Rapporteuse:	Mme Anne Tissot Schulthess
Membres:	M. Mario Castioni
	M. Frédéric Cuche
	Mme Fabienne Montandon

M. Armand Blaser
M. Marc-André Nardin
M. Philippe Bauer
M. Philippe Gnaegi
M. Francis Monnier
Mme Veronika Pantillon
M. Alain Bringolf
M. Bernhard Wenger
M. Walter Willener

1.3. Projet de loi et amendement

En date du 27 janvier 2004, la commission d'enquête parlementaire (CEP) a déposé le projet de loi et l'amendement suivants:

04.107
27 janvier 2004
Projet de loi de la commission d'enquête parlementaire (CEP)
Loi portant révision du code de procédure pénale neuchâtelois (CPPN)
(secret de fonction de la police judiciaire)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

suite à la proposition de la commission d'enquête parlementaire (CEP), du 7 novembre 2003,

sur la proposition de la commission législative, du ...,

décrète:

Article premier Le code de procédure pénale neuchâtelois (CPPN), du 19 avril 1945, est modifié comme suit:

Art. 95, al. 2 à 4, al. 5 (nouveau)

Secret de fonction

[2]*Le secret de fonction ne peut pas être invoqué à l'égard du chef ou de la cheffe du département dont dépend la police judiciaire, subsidiairement du Conseil d'Etat, pour les éléments d'information nécessaires à l'exercice de son mandat.*

[3]*Alinéa 2 actuel*

[4]*Alinéa 3 actuel*

[5]*Alinéa 4 actuel*

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

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

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *Les secrétaires,*

Brève motivation

Dans son ordonnance de classement, le procureur général suppléant extraordinaire Jean-François Egli a évoqué une éventuelle lacune de la loi pour ce qui concerne l'étendue du secret de fonction de la police judiciaire à l'égard du chef ou de la cheffe du DJSS, magistrat(e) d'ailleurs lui (elle)-même tenu(e) au secret de fonction.

Estimant que certaines informations policières sont indispensables à une bonne conduite du DJSS, la CEP propose un assouplissement de l'article 95 du code de procédure pénale neuchâtelois au profit du chef (de la cheffe) du DJSS. La délimitation des éléments d'information transmissibles devra être précisée d'entente entre les divers partenaires (DJSS, police, Tribunal cantonal, Ministère public) et sous le regard de la future commission judiciaire du Grand Conseil.

La CEP estime en outre judicieux de préciser dans le texte de la loi que, en cas de carence ou de dysfonctionnement important à la tête du DJSS, la levée du secret de fonction peut valoir, à titre subsidiaire, à l'égard du Conseil d'Etat en tant que collège, pour ce qui est des informations nécessaires à son devoir de surveillance du Département. Il va au demeurant de soi, au regard de la CEP, qu'en cas de vacance à la tête du DJSS, la disposition prévue s'applique également à l'égard du membre du Conseil d'Etat qui en assure la suppléance.

La CEP propose au Grand Conseil d'adopter directement le présent projet pour autant que la commission législative n'y voie pas d'objection.

Amendement de la commission d'enquête parlementaire (CEP)
Projet de loi portant révision du code de procédure pénale neuchâtelois (CPPN)
(secret de fonction de la police judiciaire), déposé le 27 janvier 2004

Le projet de loi est complété comme suit:

L'urgence est demandée.

La brève motivation est modifiée comme suit:

La CEP propose *de renvoyer le présent projet à la commission législative.*

2. TRAVAUX DE LA COMMISSION

Pour l'examen de ce projet, M. Jean Studer, conseiller d'Etat, chef du Département de la justice, de la sécurité et des finances et le chef du service juridique ont également participé aux 3 séances, les 16 décembre 2005, 24 février et 4 mai 2006 pour l'adoption du présent rapport. Les membres de la commission ont reçu les procès-verbaux des débats de la précédente commission (refus de l'urgence), ainsi qu'une copie de l'ordonnance de classement du Ministère public rendue par le procureur général suppléant extraordinaire, M. Jean-François Egli.

3. DEBAT D'ENTREE EN MATIERE

La question du secret de fonction de la police judiciaire se situe dans le cadre du débat sur la séparation des pouvoirs, principe constitutionnel fondamental de notre Etat moderne et reconnu en tant que tel à l'article 46, alinéa premier, de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE) (pour approfondir la question, on peut se référer au rapport de la commission d'enquête parlementaire (CEP) 04.001, du 7 novembre 2003, pp. 107-121, "Document de travail établi par le professeur Pascal Mahon", intitulé "Séparation des pouvoirs, indépendance de la justice, haute surveillance et surveillance de l'ordre judiciaire").

M. Alain Bringolf, membre à l'époque de la CEP, rappelle que la délicate question de savoir si la police judiciaire peut transmettre des informations – et quel type d'informations – au Conseil d'Etat, avait suscité de nombreuses interrogations au sein de ladite commission. Il fallait régler le problème dans une loi afin qu'il n'y ait pas de risque d'interprétation trop étendue. Il relève que les

personnes en place jouent un rôle important selon la notion qu'elles ont elles-mêmes de l'équilibre à respecter.

La commission remarque aussi que les informations qui peuvent être transmises sans autre au-à la chef-fe du DJSS sont indirectement mentionnées dans l'ordonnance de classement du Ministère public, et on considère dès lors qu'il n'y a pas lieu de vouloir au niveau de la loi établir une liste des informations non touchées par le secret de fonction. Cette ordonnance énumère les domaines suivants:

Les domaines dans lesquels il a été relevé que la cheffe du DJSS avait besoin d'informations fournies par la police concernent en particulier:

- *la gestion des ressources humaines, notamment l'organisation du personnel, son engagement, sa formation, son licenciement, sa discipline, sa promotion,*
- *la gestion des ressources matérielles (locaux, matériel),*
- *l'organisation d'actions appropriées en matière de prévention et répression (par exemple, lutte contre le travail "au noir", contre la violence juvénile, lutte contre la violence conjugale, contrôle des cabarets et de la prostitution),*
- *le cas échéant, la rédaction de propositions à l'intention du gouvernement ou du parlement dans ces domaines,*
- *la préparation du budget, etc.*

On relève aussi que les tensions et la méfiance qui régnaient entre les différents pouvoirs ont disparu et que par conséquent la solution proposée par la CEP paraît tout à fait adaptée.

Au vote, l'entrée en matière n'est pas combattue.

4. DISCUSSION DE DETAIL

Deux points ont particulièrement retenu l'attention de la commission.

Le premier concerne la voie hiérarchique à suivre pour transmettre une information: est-ce que tout agent de police doit ou peut prendre contact avec le-la chef-fe de département lorsqu'il rencontre un problème de politique ou de prévention, ou y a-t-il une voie hiérarchique? Le Conseil d'Etat rappelle que la police est un corps hiérarchisé, avec des règles internes de communication, qui font qu'un-e subordonné-e ne prendra pas la liberté d'interpeller directement le-la chef-fe de département, mais qu'il utilisera la voie hiérarchique.

Le second point concerne le fait que le projet de loi tel qu'il est rédigé laisse entendre que la police judiciaire dépend du-de la chef-fe de département alors qu'il s'agit du secret de fonction de la police judiciaire à l'égard du-de la chef-fe de département chargé-e de la police cantonale. On rappelle que la police judiciaire n'existe pas en tant que telle, mais qu'elle découle de l'article 93 (CPPN) qui dit: "La police judiciaire est exercée par les officiers de la police cantonale ou par les autres membres du corps de la police cantonale." Si la police judiciaire dépend administrativement de la police cantonale et de sa hiérarchie, elle est cependant placée sous la direction du procureur général et des juges d'instruction dans le cadre des enquêtes, d'où la difficulté à rédiger un texte clair. Le-la chef-fe du département n'est donc pas chef de la police judiciaire et le texte doit être modifié en conséquence. Le projet de loi finalement adopté par la commission a clarifié ce point essentiel qui permet de respecter la séparation des pouvoirs. A signaler que dans la nouvelle rédaction, le mot "mandat" a été remplacé par "ses tâches".

Au vote, la commission accepte le projet de loi du 10 février 2006 à l'unanimité des 14 membres présents.

5. CONCLUSION

Le projet de loi comblera l'absence de toute réglementation sur le secret de fonction de la police judiciaire dans la législation actuelle. La commission n'a pas souhaité élaborer une liste des informations non soumises au secret de fonction, estimant que le droit n'est pas une science exacte et que l'on pouvait faire confiance aux acteurs des différents pouvoirs pour interpréter cette nouvelle disposition dans le respect bien compris du principe de la séparation des pouvoirs.

La commission a adopté le présent rapport lors de sa séance du 4 mai 2006, à l'unanimité des 13 membres présents, et recommande au Grand Conseil d'adopter le projet de loi ci-après.

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

Neuchâtel, le 4 mai 2006

Au nom de la commission législative:

Le président,	*La rapporteuse,*
M. BISE	A. TISSOT-SCHULTHESS

Loi
portant révision du code de procédure pénale neuchâtelois (CPPN)
(secret de fonction de la police judiciaire)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission législative, du 4 mai 2006,

décrète:

Article premier Le code de procédure pénale neuchâtelois (CPPN), du 19 avril 1945, est modifié comme suit:

Art. 95, al. 3 et 4; al. 5 (nouveau)

[3]Le secret de fonction des membres de la police judiciaire ne peut être invoqué à l'égard du chef ou de la cheffe du département dont dépend la police cantonale, subsidiairement du Conseil d'Etat, pour les éléments d'information nécessaires à l'exercice de ses tâches.

[4]*Alinéa 3 actuel*

[5]*Alinéa 4 actuel*

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

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

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

Neuchâtel,

Au nom du Grand Conseil:

La présidente, *Les secrétaires,*