Rapport de la commission législative au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi portant modification
de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC)
(commission d'enquête parlementaire) (CEP)

(Du 22 juin 2006)

Madame la présidente, Mesdames, Messieurs,

1. INTRODUCTION ET PROJET DE LOI

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

04.109
27 janvier 2004
Projet de loi de la commission d'enquête parlementaire (CEP)
Loi portant révision de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC)
(commissions d'enquête parlementaire)[1]

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

Art. 22, al. 1 et 2

[1]Le Grand Conseil peut décider de cas en cas la constitution d'une commission chargée d'examiner un rapport ou une proposition. *L'article 28b, sur les commissions d'enquête, est réservé.*

[2]*Le Grand Conseil* fixe chaque fois le nombre des membres de la commission.

Art. 28b (nouveau)

Commission d'enquête parlementaire

[1]En cas d'événements d'une grande portée, le Grand Conseil peut, par décret, instituer une commission d'enquête parlementaire (CEP) chargée de faire la lumière sur les faits, de les apprécier et de proposer toutes mesures qu'elle juge utiles.

[1] Les textes nouveaux sont en italique.

[2]Le décret détermine la composition de la commission en veillant à ce que les groupes soient équitablement représentés.

[3]Il fixe les droits à l'information de la commission ainsi que la mesure dans laquelle les membres des autorités cantonales et les personnes assumant des tâches pour le compte du canton sont déliés du secret de fonction. Si nécessaire, il peut autoriser la commission à requérir des renseignements ou des documents de personnes extérieures à l'administration cantonale.

[4]Le décret règle en outre les modalités d'organisation de la commission ainsi que la confidentialité de ses travaux. Il peut l'autoriser à confier à des tiers tout mandat utile à ces travaux.

[5]La commission détermine les mesures de procédure nécessaires à ses investigations et veille à ce que les droits des éventuelles personnes particulièrement concernées par son enquête soient respectés.

[6]Au surplus, les articles 23 à 28a s'appliquent par analogie.

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

Art. 3 [1]Le Conseil d'Etat fixe la date d'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

La procédure des commissions d'enquête parlementaire soulève diverses questions juridiques délicates qui, dans le canton, ne sont pas réglées par la loi alors qu'elles devraient l'être (notamment: droit à l'information de ces commissions, obligation des personnes interrogées à fournir des informations et droit de refuser de répondre, levée du secret de fonction, confidentialité, droits et garanties de procédure offertes aux personnes dont les intérêts sont directement concernés droit d'être entendues, droit d'accès au dossier, droit de se faire assister d'un avocat, etc.). La CEP est d'avis que ces questions devraient faire l'objet d'une réglementation. Afin de lancer le débat législatif, mais sans prétendre à l'exhaustivité, elle propose à cet égard un projet de loi portant révision de la loi d'organisation du Grand Conseil.

Après avoir pris connaissance des dispositions très détaillées et contraignantes figurant à ce sujet dans la nouvelle loi fédérale sur l'Assemblée fédérale, du 16 décembre 2002, la CEP s'est cependant bornée à proposer un complément à la loi d'organisation du Grand Conseil qui se limite à l'essentiel. Elle considère en effet, sur la base de la pratique des deux seules CEP qu'a connues le canton jusqu'ici, que ces questions doivent être réglées de manière souple afin de permettre de tenir compte des exigences propres aux diverses situations.

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

Ce projet a été transmis à la commission législative comme objet de sa compétence.

La commission l'a examiné 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

2. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné le projet de loi en date des 16 décembre 2005, 24 février, 24 mars, 4 mai et 22 juin 2006 pour l'adoption du présent rapport, en présence de M. Jean Studer, conseiller d'Etat, chef du Département de la justice, de la sécurité et des finances, ainsi que du chef du service juridique de l'Etat.

Les commissaires ont reçu plusieurs documents, soit: copie du décret instituant une commission chargée d'examiner les allégations prêtées à une juge d'instruction notamment contre le chef du Département de la justice, de la santé et de la sécurité, du 19 janvier 1996, copie du décret instituant une commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les relations entre le Conseil d'Etat et le Département de la justice, de la santé et de la sécurité d'une part et les autorités judiciaires de l'autre, du 4 septembre 2002, extraits des différentes lois relatives aux commissions d'enquêtes parlementaires dans les cantons romands, de Berne et de la Confédération.

3. DEBAT D'ENTREE EN MATIERE

La commission dans son ensemble considère qu'il est nécessaire de légiférer et de régler de manière claire le fonctionnement des commissions parlementaires. Elle vote à l'unanimité l'entrée en matière et décide d'affiner le projet présenté en se référant aux dispositions fédérales et à celles des cantons romands. Elle confie au service juridique le soin de préparer un nouveau projet qui tienne compte de ces dispositions déjà en vigueur.

4. EXAMEN DU NOUVEAU PROJET DE LOI

Les points suivants ressortent de l'examen de détail:

– La représentation proportionnelle au sein de la commission est garantie, conformément à l'article 63, alinéa 3, de la Constitution neuchâteloise. Le décret fixera le nombre de membres de la commission qui peut varier en fonction du nombre de groupes parlementaires.

– Le décret fixera les moyens mis à disposition de la CEP de sorte qu'il appartienne au Grand Conseil et non au Conseil d'Etat d'en décider.

– La question de la récusation, des droits et devoirs des témoins est réglée par un renvoi à la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA).

– Il est rappelé que la représentation du Conseil d'Etat au sein de la CEP (art. 28 l) répond aux exigences constitutionnelles (art. 82 de la Constitution neuchâteloise). La commission se demande néanmoins s'il ne faudrait pas restreindre ce droit, notamment dans le cas où un membre du Conseil d'Etat est directement concerné. On observe par expérience que dans un cas pareil, la personne a la sagesse et l'intelligence de ne pas faire valoir ses droits de participation. On constate aussi que toutes les législations prévoient cette possibilité, par ailleurs garantie par la Constitution. Pour faire face à toute éventualité, on décide de remplacer, "les membres du Conseil d'Etat" par "le Conseil d'Etat".

– La commission a aussi décidé que le droit d'être assisté s'exercerait uniquement par le recours à un mandataire, et non pas à un accompagnant et à un avocat. Ce mandataire peut être choisi dans n'importe quelle profession, mais la notion de mandataire signifie que celui-ci est chargé de défendre les intérêts de la personne concernée et de la conseiller. Les restrictions mentionnées à l'article 28 concernent de facto le mandataire.

Le projet de loi est adopté à l'unanimité.

3. CONCLUSION

En précisant le projet de loi élaboré par ses auteurs qui ne prétendaient pas à l'exhaustivité, la commission a été à même, en se référant aux dispositions légales d'autres cantons et de la Confédération, de répondre au mieux au mandat qui lui a été confié.

Le présent rapport a été adopté par la commission lors de la séance du 22 juin 2006, à l'unanimité de ses membres, et la commission recommande au Grand Conseil d'adopter le projet de loi ci-après.

Veuillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 22 juin 2006

Au nom de la commission législative:

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

Loi
portant modification de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) (Commission d'enquête parlementaire) (CEP)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission législative, du 22 juin 2006,

décrète:

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

Titre après l'article 28a

f) Commission d'enquête parlementaire (CEP)

Art. 28b (nouveau)

Institution

Si des événements d'une grande portée survenus dans un domaine qui fait l'objet de la haute surveillance du Grand Conseil exigent que le Grand Conseil clarifie de manière particulière la situation, une commission d'enquête parlementaire (CEP) (ci-après: commission d'enquête) peut être instituée pour établir les faits, réunir d'autres moyens d'appréciation, porter une appréciation politique et formuler des propositions.

Art. 28c (nouveau)

Initiative

[1]L'initiative de proposer la constitution d'une commission d'enquête appartient à chaque membre du Grand Conseil, au bureau, aux groupes et aux commissions.

[2]Après audition du Conseil d'Etat, la commission d'enquête est instituée par un décret.

Art. 28d (nouveau)

Composition

[1]La commission d'enquête est constituée par des membres du Grand Conseil nommés par celui-ci à proportion de l'effectif des groupes.

[2]Le décret en fixe le nombre.

[3]Le ou la présidente de la commission d'enquête est nommé-e par le Grand Conseil.

Art. 28e (nouveau)

Missions et moyens financiers

Le Grand Conseil doit définir dans le décret les missions de la commission d'enquête et les moyens financiers qui lui sont alloués.

Art. 28f (nouveau)

Constitution et organisation

[1]La commission d'enquête se constitue et s'organise elle-même.

[2]Elle peut faire appel à du personnel temporaire sous contrat de droit privé.

Art. 28g (nouveau)

Procédure

[1]La commission d'enquête détermine les mesures de procédure nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

[2]La commission d'enquête peut notamment interroger des personnes appelées à fournir des renseignements, auditionner des témoins, demander des renseignements et des documents aux autorités, aux membres d'autorités, aux services administratifs, aux collaborateurs de l'Etat et aux particuliers, ordonner des expertises et procéder à des inspections de lieux.

[3]Les règles générales de procédure du chapitre III de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, sont applicables par analogie et à titre supplétif.

[4]Les dispositions des articles 292 et 309 du code pénal suisse, du 21 décembre 1937, sont également applicables.

[5]Les principaux actes de procédure font l'objet d'un procès-verbal.

Art. 28h (nouveau)

Droit du Conseil d'Etat

[1]Le Conseil d'Etat peut participer aux séances de la commission d'enquête, y prendre la parole et y faire des propositions.

[2]Il peut en outre consulter les dossiers, les expertises et les rapports produits ainsi que les procès-verbaux d'audition.

[3]Le Conseil d'Etat peut se faire représenter.

[4]Il peut s'exprimer sur les conclusions de l'enquête dans un rapport à l'intention du Grand Conseil.

Art. 28i (nouveau)

Droit des autorités judiciaires

Lorsque l'enquête porte sur l'administration de la justice, le Tribunal cantonal a le droit de s'exprimer sur les conclusions de l'enquête devant la commission et dans un rapport adressé au Grand Conseil.

Art. 28j (nouveau)

Magistrat-e-s judiciaires et titulaires de fonctions publiques

[1]Les magistrat-e-s judiciaires et les titulaires de fonctions publiques de l'Etat sont tenu-e-s de donner avec véracité des renseignements sur les constatations se rapportant à leurs obligations qu'ils ou elles ont faites en raison de leurs fonctions ou dans l'accomplissement de leur service.

[2]Ils ou elles sont également tenu-e-s de signaler les documents susceptibles de faire l'objet de l'enquête.

[3]Ils ou elles sont délié-e-s du secret de fonction à mesure qu'ils ou elles répondent aux injonctions de la commission d'enquête.

Art. 28k (nouveau)

Droit des personnes concernées
1. Principe

[1]Les personnes directement touchées dans leurs intérêts par l'enquête ont le droit d'être assistées d'un mandataire, de participer aux auditions, de poser des questions complémentaires et de proposer des réquisitions de preuve.

[2]Elles peuvent en outre consulter les dossiers, les expertises et les rapports produits ainsi que les procès-verbaux d'audition.

Art. 28l (nouveau)

2. Restrictions

[1]La commission d'enquête peut refuser entièrement ou partiellement à la personne concernée le droit d'être présente aux auditions et de consulter les documents si l'enquête en cours ou la protection de tiers l'exige.

[2]Dans ce cas, elle lui communique par écrit l'essentiel du contenu de ses auditions ou documents et lui donne la possibilité de s'exprimer ou de faire valoir d'autres moyens de preuve.

[3]Les moyens de preuve qui n'ont pas été portés à la connaissance de la personne concernée ne peuvent être utilisés contre elle.

Art. 28m (nouveau)

3. Droit d'être entendu en fin d'enquête

[1]Une fois achevées les investigations et avant la présentation du rapport au Grand Conseil, les personnes auxquelles des reproches sont adressés sont admises à consulter les passages du rapport qui les concerne.

[2]La commission d'enquête leur donne la possibilité de s'exprimer oralement ou par écrit sur ces passages dans un délai approprié.

[3]Le rapport de la commission rend compte des commentaires, oraux ou écrits, faits par les personnes mises en cause.

Art. 28n (nouveau)

Secret de fonction

Les membres de la commission d'enquête et toutes les personnes qui participent à l'enquête sont soumis au secret de fonction.

Art. 28o (nouveau)

Effets sur d'autres procédures

[1]Lorsque le Grand Conseil a décidé d'instituer une commission d'enquête, aucune autre commission n'est plus autorisée à procéder à des investigations sur les événements qui font l'objet des missions confiées à cette commission.

[2]L'institution d'une commission d'enquête n'empêche pas l'engagement ou la poursuite d'une procédure judiciaire, civile ou administrative, d'une enquête pénale préliminaire ou d'une procédure pénale.

[3]Une enquête disciplinaire ou administrative de l'Etat ne peut être engagée qu'avec l'autorisation de la commission d'enquête si elle concerne des affaires ou des personnes qui sont ou ont été visées par l'enquête de la commission. Les procédures en cours doivent être interrompues jusqu'à ce que la commission d'enquête autorise leur reprise.

Art. 28p (nouveau)

Détermination du Grand Conseil

[1]Le Grand Conseil délibère sur le rapport de la commission d'enquête et prend position sur les propositions qu'il contient.

[2]Il peut charger la commission d'enquête de compléter son instruction et son rapport.

[3]A défaut de décision contraire, la commission d'enquête est réputée dissoute dès le vote du Grand Conseil sur son rapport.

Art. 28q (nouveau)

Autres dispositions

Les articles 5a et 23 à 28a s'appliquent à titre supplétif.

Référendum facultatif

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

Entrée en vigueur et promulgation

Art. 3 [1]Le Conseil d'Etat fixe la date d'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:

La présidente, *Les secrétaires*