INITIATIVE ET VOTE POPULAIRES: MESURES DE PUBLICITE 04.148

Rapport de la commission législative au Grand Conseil
concernant
le projet de loi Damien Cottier et Raphaël Comte 04.148, du 29 juin 2004, portant modification de la loi sur les droits politiques (LDP) (initiative et vote populaires: mesures de publicité)

(du 21 octobre 2005)

Monsieur le président, Mesdames, Messieurs,

1. INTRODUCTION ET PROJET DE LOI

La commission législative a examiné le projet de loi ci-après 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. Didier Calame

1.1. Projet de loi

En date du 29 juin 2004, MM. Damien Cottier et Raphaël Comte ont déposé le projet de loi suivant:

04.148
29 juin 2004
Projet de loi Damien Cottier et Raphaël Comte
Loi portant modification de la loi sur les droits politiques (LDP)
(initiative et vote populaires, mesures de publicité)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission législative,

décrète:

Article premier La loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984, est modifiée comme suit:

Mesures de publicité

Art. 112, al. 1 et 2; al. 3 (nouveau)

[1]Le Conseil d'Etat assure à l'initiative et, le cas échéant, au contre-projet, une publicité suffisante et objective.

[2]En cas de divergence de position entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat à propos de l'initiative et, cas échéant, du contre-projet, le Grand Conseil fait connaître son avis au corps électoral. A cet effet, il se fait représenter par son bureau ou, au besoin, par un autre de ses organes qu'il désigne lui-même.

[3]*Alinéa 2 actuel.*

Mesures de publicité

Art. 126, al. 1 et 2; al. 3 (nouveau)

[1]Le Conseil d'Etat assure à l'acte soumis au vote populaire une publicité suffisante et objective.

[2]En cas de divergence de position entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat à propos de l'objet soumis au vote populaire, le Grand Conseil fait connaître son avis au corps électoral. A cet effet, il se fait représenter par son bureau ou, au besoin, par un autre de ses organes qu'il désigne lui-même.

[3]*Alinéa 2 actuel.*

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,*

Cosignataires: M. Desaulles-Bovay, R. Debély, M. Grossmann, J.-B. Wälti, J. Tschanz, B. Keller, W. Geiser, P. Sandoz, M. Schafroth, D.G. Rossier, F. Loeffel, Y. Morel et A. Gerber.

2. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné le projet de loi le 24 juin 2005 en présence du chancelier d'Etat, et le 19 août 2005, en présence de M. Bernard Soguel, président du Conseil d'Etat. M. Raphaël Comte, député et auteur du projet de loi, ainsi que le chef du service juridique de l'Etat ont également participé aux séances.

Les commissaires ont reçu divers documents: le Vot'Info relatif aux votations cantonales du 28 mars 2004 (initiative de la Chambre du commerce, initiatives du parti socialiste et contre-projets du Grand Conseil), les extraits des débats du Grand Conseil des 25 février et 26 mai 2004, relatifs au Vot'Info des votations cantonales du 28 mars 2004 et des votations fédérales du 16 mai 2004, ainsi que la copie du communiqué de presse du Conseil d'Etat du 23 avril 2004, relatif à la votation fédérale du 16 mai 2004 sur le paquet fiscal.

2.1. Position des auteurs du projet de loi

M. Raphaël Comte, co-auteur du projet de loi, explique que son projet de loi fait suite à la campagne du 28 mars 2004 relative aux initiatives et contre-projets (initiative de la Chambre du commerce, initiatives du parti socialiste et contre-projets du Grand Conseil). Il rappelle qu'il y avait divergence entre le Conseil d'Etat et le Grand Conseil en ce qui concerne les contre-projets. Des voix s'étaient élevées pour contester la manière dont le Conseil d'Etat avait présenté les objets soumis à votation, notamment les contre-projets du Grand Conseil.

Certains, dont les auteurs font partie, trouvaient disproportionnée la place donnée à l'avis du Conseil d'Etat dans le Vot'Info et trop faible la place faite à l'avis du Grand Conseil et à ses contre-projets.

Avec son projet, l'auteur souhaite introduire dans la loi le principe que lorsqu'il y a divergence entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat, le Grand Conseil puisse exprimer sa position dans le Vot'Info de manière indépendante, par le biais de son bureau ou d'une commission et non par la voix du Conseil d'Etat.

2.2. Position du Conseil d'Etat

L'appréciation divergente du Conseil d'Etat et du Grand Conseil sur des projets de lois soumis à référendum est extrêmement rare; cela ne s'était jamais produit en 25 ans. Le Conseil d'Etat souligne néanmoins qu'il souhaite garder ses prérogatives en la matière, c'est-à-dire pouvoir exprimer son avis d'une seule voix auprès de la population lorsqu'il le juge nécessaire. En outre, il souhaite maintenir le Vot'Info, car celui-ci permet d'instaurer le dialogue avec la population. Mais il se dit prêt à en discuter les modalités.

2.3. Débat d'entrée en matière

On constate qu'aux alinéas premiers des articles 112 et 126 de la loi, la partie de la phrase "L'avis du comité d'initiative doit être exposé" ne figure plus dans le projet proposé. L'auteur de la loi demande que cette phrase soit ajoutée, car il s'agit d'une omission de sa part.

La commission souligne les points suivants:

- Selon certains commissaires, accepter ce projet de loi reviendrait à dire qu'il y a deux avis, celui du législatif et de l'exécutif. Selon l'article 110 de la loi sur les droits politiques (LDP), il appartient au législatif de prendre une décision quant aux initiatives qui lui sont soumises, et il appartient au Conseil d'Etat d'exécuter les décisions politiques.
- Une autre question est soulevée: si l'on accordait au Grand Conseil la possibilité de donner son avis, qu'adviendrait-il de la position de la minorité de celui-ci? Comment celle-ci pourrait-elle s'exprimer?
- D'un point de vue simplement pratique, comment le Grand Conseil arriverait-il à se mettre d'accord pour rédiger un texte représentant sa position, dans un cas où les positions sont serrées et divergentes? (l'exemple de la votation du 28 mars eût été un beau cas d'école!).
- Le projet de l'article de loi est superfétatoire. Le service juridique rend la commission attentive au fait que, en l'état actuel de la législation (art. 45 Cst.NE), rien n'empêche le Grand Conseil – s'il le désire – de donner son avis sur une votation. Il remarque que, selon cet article, chaque autorité peut donner son avis, y compris le pouvoir judiciaire.
- La commission souligne que finalement, c'est aux partis politiques de jouer un rôle important lors de votations et ils disposent de moyens pour le faire. Il est par ailleurs relevé que le canton de Vaud prévoit que, dans la brochure explicative, figurent les recommandations de vote des partis représentés par un groupe au Grand Conseil.

La discussion porte ensuite sur l'interprétation de la Constitution qui dit à son article 45:

> Avant les votes populaires, les autorités donnent une information suffisante et objective sur les objets qui lui sont soumis.

Certains estiment que si la Constitution est strictement appliquée, il n'y a pas de problème. Ce qui signifie que le Conseil d'Etat n'a pas à donner son avis politique; ces mêmes commissaires estiment que dans le Vot'Info du 28 mars 2004, le Conseil d'Etat ne s'est pas contenté d'informer,

mais a émis un jugement. D'autres estiment, au contraire, qu'informer la population sur ce que l'acceptation d'un projet peut avoir pour effets sur les finances de l'Etat n'est pas encore un jugement de valeur, mais une information objective.

Par 10 voix contre 3, l'entrée en matière sur le projet de loi Damien Cottier et Raphaël Comte 04.148, du 29 juin 2004, portant modification de la loi sur les droits politiques (LDP) (initiative et vote populaires: mesures de publicité) est refusée.

3. CONCLUSION

La commission admet finalement que la rédaction du Vot'Info reste de la responsabilité du Conseil d'Etat. Toutefois, celui-ci doit veiller, en cas de divergences de fond à bien exprimer les différentes opinions, y compris sa propre appréciation, en s'en tenant autant qu'il est possible à des informations objectives.

Le présent rapport a été adopté par la commission lors de la séance du 21 octobre 2005, à l'unanimité des membres présents.

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

Neuchâtel, le 21 octobre 2005

Au nom de la commission législative:

Le président, M. BISE

La rapporteuse, A. TISSOT SCHULTHESS