TRANSPARENCE DES ACTIVITES ETATIQUES 06.024

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi sur la transparence des activités étatiques (LTAE)

(Du 10 mai 2006)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Le projet de loi cantonale sur la transparence des activités étatiques (LTAE) se fonde avant tout sur les articles 18 et 51 de la nouvelle Constitution cantonale, entrée en vigueur au 1er janvier 2002. Accès du public aux documents officiels et séances des autorités, information du public par les autorités, tels sont les moyens proposés par la LTAE, dont le but est de rendre plus transparentes les activités des autorités de l'Etat. Cela afin de garantir la libre formation de l'opinion publique et de favoriser la participation à la vie publique.

Par autorités on entend les autorités cantonales et communales, ainsi que les groupements d'autorités tels que les syndicats intercommunaux.

L'accès du public aux séances des autorités, avec ses exceptions, est déjà réglé dans les dispositions spécifiques applicables aux autorités concernées. Celles relatives à l'information du public ancrent dans la loi une pratique existante. En effet, les autorités cantonales et communales mènent déjà une politique d'information active, s'agissant des fréquents contacts avec les médias ou des nombreux documents et informations disponibles sur le site Internet de la République et Canton de Neuchâtel. Rappelons en outre dans ce sens l'existence du Bureau de la communication de la Chancellerie d'Etat, composé d'une chargée de communication et d'un gestionnaire de site WEB.

C'est bel et bien l'accès aux documents officiels qui constitue la véritable nouveauté et la pierre angulaire du projet. Il s'agit ici d'un réel renversement du principe du secret des activités étatiques au profit de celui de la transparence. En outre, toute personne pourra faire valoir son droit d'accès aux documents officiels qui l'intéressent, sans avoir à justifier d'un intérêt légitime. La procédure se veut donc simple, rapide et sera en principe gratuite.

Par souci d'économie, nous proposons cependant de tenir compte des contraintes budgétaires actuelles et de surseoir au projet initial. Celui-ci consistait à proposer parallèlement une nouvelle loi cantonale sur la protection des données, ainsi que la mise en place d'une seule autorité chargée d'accomplir les tâches confiées par les deux lois, et d'assurer la cohérence entre elles: le préposé cantonal ou la préposée cantonale à la gestion de l'information. Vu que notre canton dispose d'ores et déjà d'une loi sur la

protection de la personnalité, sa révision peut attendre des jours meilleurs, contrairement à la mise en vigueur de la transparence des activités étatiques.

Le présent projet est à la fois conforme aux exigences constitutionnelles et adapté aux contraintes budgétaires actuelles.

Nous proposons finalement de confier la mise en œuvre de la transparence au chancelier d'Etat, autorité la mieux à même de remplir cette mission, puisqu'elle dispose déjà d'une grande expérience en matière d'information du public par le biais de son Bureau de la communication. Cette solution ne devrait en principe pas générer de dépenses supplémentaires.

1. INTRODUCTION

1.1. Généralités

Rendre transparentes les activités de l'administration correspond à un renversement du principe selon lequel les activités de l'Etat sont secrètes sous réserve d'exceptions. Il s'agit ainsi de favoriser la confiance des administré-e-s dans les autorités et de permettre à toutes et tous de se forger plus facilement une opinion fondée et de mieux exercer leurs droits et devoirs de citoyens. Le principe de transparence est l'un des garants de l'Etat démocratique.

L'évolution vers la transparence est dans l'air du temps depuis un certain nombre d'années déjà, ainsi que démontré ci-dessous dans un bref tour d'horizon international, fédéral et intercantonal. En Suisse, l'affaire des fiches, qui a également servi la cause de la loi fédérale sur la protection des données (LPD), n'y est pas étrangère. L'introduction de la transparence a pris un peu plus de temps, cette évolution étant perçue comme une révolution au sein des administrations. Dans le canton de Neuchâtel, le Conseil d'Etat a pour sa part procédé par étapes, avec notamment la nomination d'une chargée de communication et l'adoption d'un Règlement concernant la communication du Conseil d'Etat et de l'administration du 26 mars 2001.

Une autre étape décisive a été franchie avec l'élaboration d'une nouvelle Constitution cantonale – entrée en vigueur le 1er janvier 2002 – consacrant la liberté d'information, le droit fondamental de consulter les documents officiels et l'obligation, pour les autorités, d'informer le public sur leurs activités.

Il est donc temps pour le canton de Neuchâtel de fixer les modalités d'exercice de ces nouveaux droits et obligations dans la présente loi.

Nous avions également l'intention d'harmoniser la loi cantonale sur la protection de la personnalité de décembre 1982 à la LTAE, et de vous soumettre ce projet simultanément. Nous y avons cependant renoncé provisoirement pour des raisons budgétaires, notre canton ne disposant pas des ressources lui permettant de financer un poste de préposé à la gestion de l'information, qui aurait dû consacrer le 80% de son temps à la protection des données et 20% à la transparence, et un secrétariat engagé à 40% pour un domaine et 10% pour l'autre.

Surseoir à la révision de la loi sur la protection de la personnalité nous permettra également d'intégrer le moment venu les dernières révisions fédérales et européennes en cours.

1.2. Situation aux niveaux international et européen

En matière de transparence, la Suède est un Etat souvent cité en exemple, qui a introduit ce principe il y a plus de deux cents ans dans sa loi sur la liberté de la presse. Selon cette loi, les autorités ont l'obligation d'enregistrer tous les documents en leur possession et, lorsqu'elles sont saisies d'une demande d'accès, elles doivent immédiatement y donner suite; la personne intéressée n'est pas tenue de s'identifier, ni de faire valoir un intérêt quelconque.

Nombre de pays connaissent également le principe de la transparence, dont notamment l'Australie, l'Afrique du Sud, la Belgique, le Canada, le Danemark, les Etats-Unis d'Amérique, la France, la Grande-Bretagne, la Hongrie, l'Italie ou la Nouvelle-Zélande. Les législations de ces pays ont en commun la volonté de garantir un accès rapide, gratuit et aisé aux documents gérés tant par les administrations centrales que décentralisées, sans que la demande ne soit motivée par un intérêt particulier.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dans une recommandation de 1979, a notamment reconnu au public le droit d'accéder aux documents de l'administration. Le Comité des ministres a quant à lui adopté une recommandation relative à l'accès aux documents officiels en 2002. Y figurent les principes généraux régissant la présente loi, à savoir notamment la garantie d'un accès généralisé aux informations des autorités sans faire valoir d'intérêt particulier, le droit d'obtenir une copie, les exceptions d'un intérêt public ou privé prépondérant, ainsi que les réserves fondées sur la protection des données.

Le droit d'accès aux documents des organes de l'Union européenne (UE) est garanti au niveau des traités constitutifs des Communautés depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam. Ainsi le traité instituant la Communauté européenne (CE) stipule que tout citoyen de l'UE et que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un Etat membre ont un droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. En application de ces dispositions, le Parlement et le Conseil ont adopté en mai 2001 un règlement relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Tous les organes de l'UE disposent ainsi de règles unifiées. Afin de garantir un accès aussi large que possible, les organes concernés sont notamment tenus de créer des registres faisant mention de la quasi totalité des documents, accessibles ou non.

1.3. Situation au niveau fédéral

Au niveau fédéral, l'introduction du principe de la transparence a été régulièrement évoquée depuis le début des années 80. Les travaux ont véritablement commencé avec l'adoption de deux motions parlementaires, en 1998. Le 12 février 2003, le Conseil fédéral a adressé aux Chambres un projet de loi fédérale sur la transparence de l'administration (LTrans). Celui-ci a été adopté à l'unanimité par la première Chambre, le Conseil des Etats, le 9 décembre 2003, puis par le Conseil national, également à l'unanimité, le 20 septembre 2004. La LTrans a été adoptée en vote final par les deux chambres le 17 décembre 2004. Le Conseil fédéral a fixé son entrée en vigueur au 1er juillet prochain.

La LTrans vise à promouvoir la transparence quant à la mission, l'organisation et l'activité de l'administration fédérale. A cette fin, elle contribue à l'information du public en garantissant l'accès aux documents officiels (art. 1 LTrans). En revanche, cette loi ne contient pas de dispositions légales relatives à l'accès du public aux séances des autorités ou à l'information du public par ces dernières sur leurs activités.

1.4. Situation dans les cantons

Certains cantons ont été plus prompts à légiférer que la Confédération. Le pionnier en la matière a été Berne, dont la loi sur l'information du public est en vigueur depuis le 1er janvier 1995. Genève pour sa part dispose d'une loi sur l'information du public et l'accès aux documents effective depuis le 1er mars 2002. Soleure a pour particularité de disposer d'une loi qui traite à la fois de l'information et de la protection des données. Elle est en vigueur depuis le 1er janvier 2003. La loi jurassienne sur l'information et l'accès aux documents officiels, et la loi vaudoise sur l'information, sont entrées en vigueur le 1er mars et le 1er septembre 2003.

1.5. Situation dans le canton de Neuchâtel

Depuis plusieurs années, le canton de Neuchâtel s'est résolument engagé sur la voie de la transparence. L'accès du public aux séances des autorités, avec ses exceptions, sont réglés dans les dispositions spécifiques applicables aux autorités concernées.

Les autorités cantonales et communales conduisent également une politique d'information active et entretiennent de fréquents contacts avec les médias. Bon nombre de documents et informations d'intérêt général provenant de ces autorités sont disponibles sur Internet. Le canton s'est doté d'un Bureau de la communication, composé d'une chargée de communication et d'un gestionnaire du site Internet, rattaché à la chancellerie d'Etat. La ville de La Chaux-de-Fonds a également engagé une personne chargée de la communication.

Le développement de cette politique constitue déjà un grand pas dans la direction d'une communication ouverte et efficiente, mais ne signifie pas encore échange d'informations avec le public et transparence des activités étatiques. Un autre droit doit ainsi être garanti: le droit pour toute personne d'accéder aux documents officiels qui l'intéressent sans devoir justifier d'un intérêt légitime. Ceci implique donc le renversement du principe du secret des activités de l'Etat et son remplacement par le principe de la transparence. C'est le mandat donné au législateur par le constituant neuchâtelois. Nous attirons en particulier votre attention sur l'article 18 de la Constitution cantonale, qui instaure pour toute personne un droit fondamental à l'information.

1.6. Constitution cantonale

La loi fédérale renverse certes le principe du secret des activités de l'administration mais ne repose sur aucune base constitutionnelle expresse, alors que le projet de loi neuchâteloise se fonde sur plusieurs dispositions de la Constitution cantonale: les articles 5 (lettre *a*, protection de la personne), 17 (les libertés de communication et d'information), 18 (le droit à l'information), 51 (le devoir d'information des autorités cantonales), 65 (la publicité des délibérations du Grand Conseil) et 85 (la publicité des audiences des tribunaux).

Parmi ces dispositions, deux articles sont fondamentaux et constituent les piliers du projet de la LTAE: il s'agit des articles 17 et 18 de la Constitution cantonale.

L'article 17 consacre, à l'alinéa 1, la liberté d'expression, à l'alinéa 2, la liberté d'information, et à l'alinéa 3, l'interdiction de la censure. Plus particulièrement intéressant, l'alinéa 2 prévoit que:

Toute personne a le droit de recevoir des informations, de se les procurer aux sources généralement accessibles et de les diffuser librement.

A propos de cette disposition, il ressort du rapport de la Commission "Constitution" au Grand Conseil à l'appui d'un projet de nouvelle Constitution cantonale du 22 novembre 1999, que la liberté d'information a été reconnue par le Tribunal fédéral dans le cadre de la liberté d'expression.

En effet, pour être en mesure de se forger son opinion puis de l'exprimer le cas échéant, il est indispensable qu'une personne ait accès aux informations nécessaires, en les recevant par les médias, mais également en allant les chercher elle-même à la source.

En outre, à l'instar du canton de Berne, la Constitution cantonale va plus loin que la Constitution fédérale et instaure un nouveau droit fondamental: le droit à l'information.
Ainsi l'article 18 de la Constitution cantonale stipule que:

Toute personne a le droit de consulter les documents officiels, dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose. La loi règle ce droit à l'information.

Cette disposition consacre un droit que tout citoyen peut directement faire valoir en justice, et ce sans devoir justifier d'un intérêt digne d'être protégé. Elle donne mandat au législateur de régler les modalités de l'exercice de ce droit dans une loi cantonale.

Ce droit n'a pas un caractère absolu puisque son exercice peut être restreint par un intérêt public ou privé prépondérant, dont des exemples sont cités à l'article 23 LTAE. Un intérêt public est notamment prépondérant en cas de mise en danger de la sûreté de l'Etat ou d'entrave au processus décisionnel d'une autorité. Un intérêt privé est quant à lui donné si l'accès à un document officiel entraîne une violation du secret d'affaires ou de la propriété intellectuelle, ou s'il est susceptible de porter atteinte à la protection de la personnalité, consacrée à l'article 11 de la Constitution cantonale.

Un savant équilibre devra donc être trouvé entre ces intérêts à première vue contradictoires, lors de la mise en œuvre de cette loi. Les autorités concernées seront guidées en permanence par le souci de cohérence entre transparence et protection des données.

Pour le reste, si le besoin devait s'en faire sentir, le chancelier d'Etat, chargé de promouvoir la transparence, lèvera cas échéant les dernières zones d'ombre.

L'article 51 de la Constitution doit également être mentionné:

Les autorités cantonales sont tenues de donner au public des informations suffisantes sur leurs activités.

Cette disposition est concrétisée par le présent projet de loi. En son article premier, alinéa 2, lettre *b,* la LTAE consacre l'information active du public par les autorités cantonales comme étant un des moyens d'assurer la transparence des activités étatiques. En outre, pour être informée ou avoir accès à des documents officiels, une personne n'aura pas à justifier d'un intérêt ou d'un droit fondamental particuliers (voir notamment l'art. 20, al. 1, LTAE).

1.7. Historique

Soucieux de donner rapidement suite au mandat du constituant, le Conseil d'Etat a informé le public de la création d'une commission chargée de préparer un projet de loi cantonale sur l'information, par communiqué de presse du 5 février 2001, soit près d'un an avant l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution.

Après son aval par le Conseil d'Etat, ce projet, et ce fut une première, a non seulement été mis en consultation auprès des autorités et milieux concernés, mais il a également été soumis à l'avis du public sur le site Internet de l'Etat le 15 décembre 2004, avec échéance du délai de consultation au 31 mars 2005.

Le projet a reçu un accueil généralement favorable. La majorité des personnes et organes qui ont pris position dans le cadre de la procédure de consultation s'est prononcée globalement en faveur de la LTAE, mais pour une loi moins contraignante. Concernant l'institution du préposé à la gestion de l'information (ci-après le préposé), les avis étaient partagés entre opposants et partisans de l'octroi du pouvoir décisionnel à cette autorité, et tenants d'une dotation en personnel inférieure, égale ou supérieure à celle qui était proposée par le Conseil d'Etat.

Dans le cadre des mesures d'économie adoptées depuis l'ouverture de la nouvelle législature, nous proposons de renoncer provisoirement au préposé, ainsi qu'à la refonte de la loi sur la protection de la personnalité, et d'opter pour une LTAE dont la mise en vigueur ne générera pas de dépenses supplémentaires.

1.8. Complémentarité des principes de transparence et de protection des données

Le principe du secret des activités de l'administration est renversé et appelé à disparaître, remplacé par celui de la transparence des activités étatiques. On entend souvent dire que la loi sur la protection des données est un frein à l'application de ce principe.

Plutôt que de parler de frein, le Conseil d'Etat préfère l'image, retenue par le canton de Soleure, de la complémentarité des facettes d'une seule et même médaille.

Certes, l'application de cette loi requiert une balance des intérêts en présence, sur le modèle de la législation sur la protection des données. Elle veille à ce qu'un intérêt privé digne d'être protégé tel que le droit à la protection de la personnalité le soit vraiment, à l'instar d'autres intérêts privés ou publics prépondérants. Cette pesée des intérêts entre le droit d'une personne à l'information ou à accéder à des documents officiels et celui d'une autre à voir sa personnalité protégée peut, dans des cas d'espèce, déboucher sur une décision de ne pas autoriser l'accès, de le différer, le restreindre ou l'assortir de charges.

Il n'en demeure pas moins que la transparence est un principe régissant aussi bien les activités quotidiennes de l'Etat que celles de ce dernier en tant que maître de fichiers traitant des données personnelles. Le principe de la transparence est un des éléments constitutifs de la bonne foi et tend à générer la confiance auprès des administrés et des personnes concernées par des traitements de données personnelles. Dans un cas comme dans l'autre, il s'agit pour l'Etat de "jouer cartes sur table", en informant activement le public de ses activités et en lui ouvrant l'accès aux documents officiels, mais aussi, en tant que maître de fichiers, en traitant les données personnelles qu'il détient de manière reconnaissable pour la personne concernée.

Il est cependant important de garder à l'esprit que trop de transparence pourrait produire l'inverse des effets escomptés et générer de la défiance auprès des citoyens. Ceux-ci pourraient craindre à juste titre de devenir eux aussi transparents pour leurs pairs.

Le savant équilibre entre transparence et protection de la personnalité répond donc également à un impératif d'intérêt public. En effet, si le citoyen se méfie d'un Etat trop transparent, il pourrait être tenté de ne plus lui fournir les données nécessaires à une bonne gestion administrative, voire de lui communiquer des données fausses, inexactes ou incomplètes.

Le professeur Pascal Mahon, dans *L'information par les autorités*, (RDS II 1999, p. 337 ss) souligne à juste titre l'importance de cet équilibre: *il n'y a donc pas antinomie, mais complémentarité entre la protection des données et le droit à l'information, qui constituent les deux éléments de l'équilibre, perpétuel, à trouver entre le droit du public à l'information et le droit des particuliers à la protection de la sphère privée.*

1.9. Présentation générale du projet

La transparence des activités étatiques repose sur l'accès du public aux séances des autorités et l'information du public par les autorités sur leurs activités, pratiques actuellement déjà en vigueur au sein de notre canton, ainsi que sur l'accès du public aux documents officiels, ce dernier moyen constituant la véritable nouveauté proposée par ce projet.

La LTAE s'applique non seulement à l'administration cantonale, mais à toutes les autorités cantonales et communales énumérées à l'article 2. Il s'agit des autorités au sens usuel du terme, à savoir le Grand Conseil, son bureau et les commissions qui en dépendent, le Conseil d'Etat, l'administration cantonale et les commissions qui en dépendent, le pouvoir judiciaire et son administration, ainsi que les Conseils généraux et communaux, leurs administrations et les commissions qui en dépendent.

Sont également considérés comme autorités les groupements d'autorités.

Cette loi consacre pour l'essentiel le principe de publicité des séances des autorités et ses exceptions, les modalités d'information spontanée du public, généralement par le biais des médias, ainsi que l'accès du public aux documents officiels, les exceptions à l'exercice de ce droit, la procédure d'accès, et l'obligation, pour les autorités, de classer les documents officiels en leur possession de manière à en faciliter l'accès.

La loi précise au demeurant les compétences du chancelier d'Etat, en tant qu'autorité chargée de promouvoir la transparence des activités étatiques et de donner les avis prévus par la loi, ainsi que la procédure d'accès aux documents officiels, qui doit être simple, rapide et gratuite.

La LTAE est une loi moderne et le Conseil d'Etat a pu, pour son élaboration, bénéficier des expériences d'autres cantons et de la Confédération. Elle vise à concrétiser les droits fondamentaux et les obligations constitutionnelles sur lesquels elle se fonde de manière aussi simple, efficace et économique que possible. Simplicité et rapidité sont à la fois les garants de l'exercice du droit à l'information par le citoyen et de la concrétisation du principe de la transparence par les autorités, sans générer pour ces dernières de charges administratives excessives ni encombrer inutilement les tribunaux.

2. COMMENTAIRE PAR ARTICLE DU PROJET DE LOI SUR LA TRANSPARENCE DES ACTIVITÉS ÉTATIQUES (LTAE)

TITRE PREMIER: But et champ d'application

Article premier – but

Cette disposition mentionne le but de la loi sur la transparence des activités étatiques (LTAE), qui est de "garantir la libre formation de l'opinion publique et favoriser la participation à la vie publique"; elle mentionne également le moyen mis en oeuvre pour atteindre ce but: "veiller à la transparence des activités des autorités." Par ce biais, le

constituant et le législateur ont pour objectifs de maintenir, voire d'accroître la confiance du public en les institutions neuchâteloises, mais aussi d'éveiller l'intérêt à la chose publique des personnes concernées, quels que soient leur nationalité et leur domicile.

L'alinéa 2 offre les outils suivants, pour assurer la transparence des activités étatiques:

a) l'accès du public aux séances des autorités;
b) l'information du public par les autorités sur leurs activités;
c) l'accès du public aux documents officiels.

La LTAE est plus globale que la loi fédérale (LTrans), puisqu'elle vise aussi l'information du public par les autorités.

Article 2 – champ d'application

Cette disposition régit le champ d'application de la LTAE. Cette loi s'applique à toutes les autorités cantonales et communales (al. 1).

L'alinéa 2 énumère de manière exhaustive ce qu'on entend par autorités cantonales et communales, à savoir:

a) le Grand Conseil, son bureau et les commissions qui en dépendent;

b) le Conseil d'Etat, l'administration cantonale et les commissions qui en dépendent;

c) le pouvoir judiciaire;

d) les Conseils généraux, communaux, leurs administrations et les commissions qui en dépendent;

h) les groupements d'autorités, tels les syndicats intercommunaux comme le Syndicat intercommunal du feu du sud-ouest du Val-de-Ruz (SIFSOVR), ou l'Association des communes neuchâteloises.

Par souci de pragmatisme et d'économie, nous proposons de renoncer à étendre le champ d'application de la loi au domaine paraétatique, tels les établissements et corporations de droit public, les personnes morales et autres organismes de droit privé dans lesquels une autorité détient une participation majoritaire, ou les personnes privées, lorsqu'elles accomplissent une tâche de droit public sur délégation d'une autorité.
De plus, la plupart des documents se trouvent auprès des autorités cantonales de tutelle (ex.: service des établissements spécialisés, service des mineurs et tutelles ou service de la santé publique pour les établissements soumis à leur surveillance). Dès lors, le droit d'accès aux documents officiels pourra cas échéant s'exercer par le biais de ces autorités.

TITRE II: ACCÈS AUX SÉANCES

Ce deuxième titre régit le droit du public et des médias d'accéder aux séances des autorités, ainsi que les limites de ce droit d'accès, prévues soit par la loi, qu'il s'agisse de la LTAE ou d'une loi à laquelle elle renvoie, de droit fédéral ou international, soit par un intérêt public ou privé prépondérant. Un tel intérêt peut également, à l'inverse, permettre l'accès à des séances qui sont habituellement non publiques (art. 5, al. 2).

Article 3 – principe

Cette disposition ancre dans la LTAE le principe de la publicité des séances. Elle régit au niveau cantonal les cas dans lesquels les autorités siègent en public et ceux dans lesquels les séances sont non publiques ou pour lesquels le huis clos peut être ordonné.

Article 4 – séances publiques

En son alinéa 1, cet article consacre le principe de publicité des séances déjà ancré dans les dispositions spécifiques applicables aux autorités concernées. Pour le Grand Conseil, il s'agit par exemple de l'article 53 de la loi d'organisation du Grand Conseil (RSN 151.10). Le Grand Conseil et les Conseils généraux représentant le peuple, il est normal que leurs sessions et séances soient accessibles au public.

L'alinéa 2 rappelle que le principe de publicité des sessions et séances peut subir des exceptions. Mais il faut pour cela qu'un intérêt public ou privé prépondérant l'exige. Le huis clos ne saurait être prolongé lorsque cet intérêt a cessé d'être impérieux. Souvent, il suffira de prononcer un huis clos partiel, en autorisant l'accès aux médias.

Le fait qu'une séance se tienne à huis clos n'implique pas qu'aucune information ne doive être donnée sur ce qui s'y déroule et s'y décide. Le huis clos ne libère pas les autorités de leur obligation d'informer le public, dans les limites d'un éventuel intérêt public ou privé prépondérant (art. 9).

L'alinéa 3 consacre finalement le principe de publicité pour les audiences et prononcés des autorités judiciaires, sous réserve des exceptions prévues par les lois et codes de procédure. L'article 74 du code de procédure pénale neuchâtelois par exemple (RSN 322.0) prévoit que seuls les débats des juridictions de jugement ont lieu publiquement, le juge pouvant ordonner le huis clos partiel ou total, lorsqu'un intérêt prépondérant public ou privé l'exige. Un intérêt privé prépondérant est considéré comme donné et le huis clos prononcé si la victime d'infractions contre l'intégrité sexuelle le demande.

Article 5 – séances non publiques

Le premier alinéa prévoit que les autres séances des autorités ne sont pas publiques, ceci avant tout pour leur permettre de se forger une opinion, débattre et travailler sereinement et en toute liberté. Dans certains cas, l'intérêt public ou privé peut rendre une ouverture de ces séances au public souhaitable (al. 2). Il peut par exemple être utile que les médias assistent à des auditions d'experts.

Selon le type d'autorité, l'alinéa 3, lettres *a* à *c,* détermine l'organe ou l'instance compétent pour décider l'ouverture d'une séance, à savoir le Conseil d'Etat (*a*), les Conseils communaux (*b*) ou l'autorité elle-même (*c*), par exemple le Grand Conseil, dont l'assemblée peut prononcer le huis clos (art. 53, al. 1, de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 22 mars 1993), ou les commissions dépendant du Grand Conseil (art. 19 ss OGC), de même que, au niveau communal, les commissions scolaires.

Article 6 – médias

Dans une société démocratique, les médias ont un rôle important à jouer en matière d'information du public, de transparence et de formation de l'opinion publique. C'est avant tout par leur intermédiaire que les autorités peuvent remplir leur obligation d'informer le public (art. 51 de la Constitution cantonale) et permettre au public d'exercer la liberté de s'informer (art. 17, al. 2, de la Constitution cantonale). Il est donc important de garantir

aux médias des conditions de travail optimales, ne serait-ce qu'en leur réservant des places dans les salles de séances.

Article 7 – prises de vue et de son

L'alinéa 1 réglemente les conditions d'utilisation des prises de vue et de son ou leur retransmission, quel que soit l'auteur de ces enregistrements. Le déroulement des débats ne doit pas en être perturbé, ni un intérêt public ou privé prépondérant compromis.

Ce qui est la règle pour les séances des autorités devient l'exception dans le domaine judiciaire (al. 2). Dans ce domaine, en Suisse, on part en effet du principe qu'il y a presque toujours un intérêt public ou privé prépondérant à protéger, et que la seule présence de caméras ou de magnétophones peut suffire à perturber le déroulement d'une audience ou d'un prononcé de jugement. De telles prises de vue ou de son, ainsi que leur retransmission, ne sont donc en principe pas autorisées.

Le juge conserve cependant une certaine marge d'appréciation. Avant l'audience, il peut par exemple autoriser des prises de vues, en principe par les médias, de la salle ou du public, pour peu que les personnes qui le composent ne soient pas identifiables, ainsi que de la Cour lors de son entrée, la caméra devant s'arrêter à l'arrivée du prévenu. Le juge peut également permettre que la Cour soit à nouveau filmée de face, peu après son installation et l'entrée du prévenu, si ce dernier tourne le dos à la caméra et n'est pas identifiable. En Cour d'assises, la caméra ou le magnétophone peuvent tourner jusqu'à la fin de l'assermentation des jurés.

En principe, les audiences et prononcés de jugements ne doivent être ni filmés, ni enregistrés.
Toutefois, si des circonstances exceptionnelles le justifiaient, le président du tribunal pourrait autoriser la prise de vue ou de son lors de la lecture d'un jugement, et pour peu que l'intérêt des parties ne s'y oppose pas.

TITRE III: INFORMATION DU PUBLIC

Ce titre est subdivisé en cinq chapitres. Le premier contient les règles générales applicables en matière d'information du public, quelle que soit l'autorité concernée, les quatre autres chapitres contenant les dispositions spécifiques à chaque autorité, qu'il s'agisse du Grand Conseil (chapitre 2), du Conseil d'Etat (chapitre 3), du pouvoir judiciaire (chapitre 4), ou des autorités communales (chapitre 5).

L'Etat de Neuchâtel n'a pas attendu la LTAE pour pratiquer une politique active d'information. Le Conseil d'Etat s'est en outre doté d'une chargée de communication et d'un gestionnaire de site WEB, composant à eux deux le Bureau de la communication de la Chancellerie d'Etat (voir les art. 4, pour la chargée de communication, et 5, pour le gestionnaire de site WEB, du règlement d'organisation de la chancellerie d'Etat; RSN 152.100.06). Il n'en demeure pas moins que les dispositions légales composant le titre III sont nécessaires, afin de codifier la politique d'information suivie dans le canton et de prévoir pour les autorités des normes communes régissant les modalités d'information du public.

Article 8 – généralités

Cette disposition concrétise l'article 17 de la Constitution cantonale (cf. supra pages 4-5).

Qu'entend-on par "activités de nature à intéresser le public"? Ce concept mouvant doit être interprété de manière aussi large que possible. Il n'est défini ni dans le présent projet ni dans les dispositions légales existantes. C'est la pratique, fondée sur l'appréciation des autorités et du public, qui précise les contours de cette notion. Des exemples peuvent notamment être tirés des articles de la LTAE relatifs aux autorités (art. 12 à 19) et du règlement concernant la communication du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale, du 26 mars 2001 (RSN 152.100.10). Le contenu du site Internet de l'Etat illustre également fort bien ce que l'on entend actuellement par "activités de nature à intéresser le public". Il s'agit d'activités revêtant une certaine importance et dont la connaissance est nécessaire à la formation de l'opinion publique. Nous pouvons mentionner à titre d'exemples les séances des autorités, leurs actions et orientations politiques, leur point de vue concernant des choix de société, leurs questions, interpellations, rapports ou décisions.

L'alinéa 2 énumère les conditions qu'une information doit remplir pour être conforme aux exigences démocratiques.

L'information doit être *exacte*, c'est-à-dire conforme aux faits, aussi objective que possible et sans interprétation tendancieuse. Cet élément est particulièrement sensible durant les périodes de choix politiques importants ou d'élections.

L'information doit être *complète*. Elle doit contenir tous les éléments essentiels nécessaires à la compréhension du sujet exposé. L'autorité ne doit pas cacher des éléments qui empêchent le public de se forger librement une opinion fondée, par exemple en taisant les éléments négatifs d'un dossier. L'information ne doit pas devenir de la propagande.

L'information doit être *claire*. Elle sera formulée de manière compréhensible et sans ambiguïté. Cette exigence facilite également la tâche des médias, qui travaillent souvent sous pression et n'ont pas le temps de se lancer dans de l'exégèse.

L'information doit être *rapide*. Elle doit être portée sans retard à la connaissance du public; la rétention d'information peut en effet avoir des conséquences désastreuses pour la formation de l'opinion publique, les intéressés étant alors mis devant le fait accompli.
Une information tardive, faite sous la pression des révélations de la presse, est de nature à saper la confiance.

L'alinéa 3 précise que la voie de diffusion choisie doit être adéquate et conforme à l'importance de l'information. Le degré d'urgence joue également un rôle, même si ce point n'est pas expressément mentionné dans la disposition. L'information peut se faire par affichage (sur le panneau d'information communal par exemple), un tous-ménages, des correspondants de presse régionaux, une agence de presse, la télévision locale ou nationale, Internet; ces voies de diffusion pourront, selon les besoins, être utilisées en alternance ou simultanément.

Article 9 – décisions prises à huis clos

Comme nous l'avons signalé ci-dessus (art. 4), le fait qu'une séance se déroule à huis clos ne libère pas l'autorité de son obligation d'informer. Il n'en demeure pas moins que cette information doit être adéquate et respectueuse des intérêts à l'origine du huis clos. Ceci implique une pesée des intérêts en présence. L'information se fera le plus tôt possible après la fin du huis clos, par exemple par une conférence de presse ou un communiqué.

Article 10 – médias

En complément à l'article 8, alinéa 3, l'alinéa 1 de l'article 10 précise que les autorités informent en règle générale par le biais des médias. Par médias, on entend non seulement la presse écrite, la radio ou la télévision, mais également les banques de données accessibles en ligne, en particulier via Internet.

L'alinéa 2 ancre le principe selon lequel les autorités tiennent compte, autant que faire se peut, des besoins et contraintes des médias, liés à leurs spécificités. Les médias n'ont en effet pas les mêmes besoins, selon qu'il s'agit de journaux quotidiens, d'hebdomadaires, de radio ou de télévision.

Cet article ne permet pas de favoriser ou prétériter un média par rapport à l'autre, par exemple sur la base de sympathies politiques. Le principe d'égalité de traitement doit être respecté (al. 3; cf. notamment ATF 104 Ia 377).

Quant à la gratuité, elle va de soi, tant il serait incongru que les autorités fassent payer aux médias les informations qu'elles leur fournissent.

Article 11 – technologies modernes

Dans la mesure où elles en ont les moyens, et pour peu qu'il s'agisse de documents dont elles ont la maîtrise, les autorités sont appelées à recourir aux technologies modernes d'information et de communication (Internet), ceci afin de prendre le relais de la presse écrite et d'y mettre à disposition les écrits diffusés par le biais des médias, mais aussi pour y rendre accessibles au public d'autres documents jugés importants. On pense notamment à la législation cantonale, à des formulaires ou correspondances à large diffusion, à de la jurisprudence ou à des registres publics de droit privé.

Article 12 – étendue de l'information (ce chapitre concerne le Grand Conseil)

De manière générale, cette disposition ne fait que consacrer une pratique déjà existante depuis quelques années au sein de l'Etat de Neuchâtel. En effet, notamment sur son site Internet (www.ne.ch), nous trouvons aussi bien les éléments énumérés à l'alinéa 1, à savoir les objets à l'ordre du jour, dates, heures et lieux des sessions, que les documents destinés aux délibérations, en particulier les rapports ou projets de lois du Conseil d'Etat à l'attention du Grand Conseil (al. 2). Il en va de même des procès-verbaux des délibérations (al. 3).

Pour que le principe de la publicité des séances des articles 3 et 4 LTAE ait un sens, il faut que le public ait connaissance à l'avance des sujets traités lors des sessions. En outre, ce n'est qu'en accédant aux rapports, projets et procès-verbaux susmentionnés que le public sera en mesure d'exercer valablement ses droits fondamentaux à l'information et à la libre formation de son opinion.

Il sied finalement de rappeler les exigences de l'article 8, alinéa 2, de la présente loi, selon lesquelles l'information doit être exacte, complète, claire et surtout rapide.

Article 13 – séances non publiques

Cette disposition consacre le principe selon lequel le fait que des séances ne soient pas accessibles au public ne supprime pas pour autant l'obligation, pour les autorités, d'informer le public des travaux et décisions de nature à l'intéresser. Cette obligation incombe ici au bureau et aux commissions du Grand Conseil.

Article 14 – étendue de l'information (ce chapitre concerne le Conseil d'Etat)

En son article 6, alinéa 1, la loi cantonale d'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale (RSN 152.100) donne au Conseil d'Etat la responsabilité d'informer le public et le Grand Conseil de ses projets, de ses décisions et des travaux importants de l'administration cantonale. Cet article, en son alinéa 2, donne également mandat au Conseil d'Etat de veiller à l'exercice du droit à l'information ancré dans la Constitution ou la loi tant pour le public, le Grand Conseil et ses commissions, que pour les membres du Grand Conseil personnellement.

L'article 14 LTAE ne fait que rappeler, cette fois-ci exclusivement pour le public, les obligations susmentionnées.

L'alinéa 1 de cette disposition prévoit que le Conseil d'Etat donne une information régulière et suivie. La régularité et la spontanéité de l'information sont importantes, si l'on veut empêcher une information faite par à-coups, motivée par la seule volonté de promouvoir un projet ou une idée spécifique.

En son alinéa 2, l'article 14 complète l'étendue de cette information, qui peut être limitée par un intérêt public ou privé prépondérant.

L'alinéa 3 du présent projet donne mandat au Conseil d'Etat de régler l'information sur les activités de l'administration et de ses commissions. A l'heure actuelle, nous disposons d'ores et déjà d'une chargée de communication et d'un gestionnaire de site WEB. En outre, le Conseil d'Etat s'est doté du règlement susmentionné (RSN 152.100.10).

Article 15 – activités juridictionnelles et administratives (ce chapitre concerne le pouvoir judiciaire)

A l'instar de ce qui est prévu à l'article 4, alinéa 3, pour les audiences et prononcés des autorités judiciaires soumis au principe de publicité, l'article 15 consacre le devoir, pour les autorités judiciaires, de respecter le principe de transparence et d'informer le public de leurs activités juridictionnelles et administratives de nature à l'intéresser.

Article 16 – médias

Pour que le principe de publicité des audiences soit respecté, cette disposition prévoit en son alinéa 1 que les journalistes qui en ont fait la demande sont informés régulièrement et en temps utile des dates, heures et rôle des audiences des causes pénales des tribunaux et des causes civiles publiques du Tribunal cantonal. Cet article ne fait que codifier une pratique solidement ancrée dans notre canton, fondée sur le fait que depuis fort longtemps le public s'intéresse particulièrement aux affaires judiciaires.

Cette pratique permet aux journalistes de recevoir une information correcte et impartiale. La jurisprudence est ainsi rendue accessible au public et transparente, sans qu'il soit nécessaire de publier toutes les décisions judiciaires.

Nous proposons de renoncer à mettre sur pied une procédure d'accréditation, tant pour la justice que pour les autres autorités. En effet, dans le cadre de la consultation, certaines communes ont laissé entendre que cette procédure leur causait quelques soucis. En outre, ladite accréditation, expressément mentionnée dans la loi d'organisation du Grand Conseil du 22 mars 1993 (art. 53, al. 2; RSN 151.10), qui s'apparente plus à une simple inscription qu'à une véritable accréditation, n'a jamais

causé de difficultés aux autorités cantonales et communales. Il n'y a donc pas nécessité de légiférer en la matière, et nous proposons le maintien du statu quo.

L'alinéa 2 prévoit une obligation d'information des médias pour d'autres séances publiques des autorités judiciaires, mais uniquement de cas en cas, sur demande ponctuelle et individualisée. Un journaliste ne pourrait pas se prévaloir de cette disposition pour demander à être systématiquement informé de toutes les autres séances publiques et ainsi parer à toute éventualité.

Alors que les causes pénales et civiles dont il est question à l'alinéa 1 peuvent être intéressantes pour le public, c'est moins le cas dans d'autres domaines du droit, dans lesquels un nombre considérable d'affaires sont traitées.

Article 17 – procédures en cours

La prudence s'impose pour les procédures en cours. En effet, dans ce domaine sensible, le pouvoir judiciaire peut rapidement être confronté à un intérêt public ou privé prépondérant requérant une information restreinte, voire différée. Il en est par exemple ainsi lorsque le succès d'une enquête, la présomption d'innocence du prévenu ou la protection de la famille de la victime et des témoins sont en jeu.

Il n'en demeure pas moins que l'intérêt public peut parfois requérir des autorités judiciaires qu'elles communiquent des informations sur des procédures en cours. Ce sera le cas si l'on veut faire appel à la collaboration du public pour élucider une affaire, pour peu que ce soit un crime ou un délit (lettre *a*), en raison de la gravité, du caractère ou de la notoriété d'une affaire (lettre *b*), pour corriger des informations susceptibles d'inquiéter l'opinion publique (lettre *c*), mettre en garde le public ou le protéger (lettre *d*).

Une information régulière paraît même souhaitable pour des affaires qui ont ému le public, en particulier pour éviter la suspicion, la conduite d'enquêtes parallèles par les médias, ou pour faire taire la rumeur.

L'article 74a du code de procédure pénale neuchâtelois (CPPN), du 19 avril 1945 (RSN 322.0), régit également les relations des magistrats avec la presse. Il n'exclut pas l'application de la présente disposition, qui le complète. En effet, la portée de l'article 17 LTAE est la même que celle de l'article 74a CPPN, mais le présent projet est plus explicite sur ce que l'on entend par "intérêt public".

Il est rappelé à l'alinéa 2 que cette information est délicate, car elle doit être suffisamment claire et précise pour atteindre ses buts, tout en étant respectueuse de l'intérêt des parties et des tiers, de la présomption d'innocence, et ne pas compromettre le déroulement de l'enquête (pour le Conseil de l'Europe, cf. la Recommandation Rec (2003)13 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la diffusion d'informations par les médias en relation avec les procédures pénales).

Le nom du prévenu ou de la prévenue ne sera pas donné, sauf si cela est indispensable à l'information du public.

Article 18 – procédures closes

Il a été envisagé de rendre accessibles au public, par le biais d'Internet, tous les jugements devenus définitifs et exécutoires. Nous y avons renoncé après réflexion. En effet, une information aussi étendue ne pourrait être assurée que si les ressources en personnel et les moyens techniques nécessaires, notamment un moteur de recherche adéquat, étaient fournis aux autorités judiciaires. Le nombre annuel de jugements et

arrêts correspondant à plusieurs milliers, la charge de travail pour assurer la diffusion d'autant de décisions serait excessive en l'état actuel des ressources disponibles.

En outre, sous l'angle de la proportionnalité, il serait exagéré d'engager autant de moyens pour rendre accessibles des décisions qui, pour la plupart, ne présentent pas d'intérêt particulier pour le public.

L'article 18, alinéa 1, LTAE prévoit ainsi que seule la publication des décisions ayant un intérêt jurisprudentiel sera assurée par le Tribunal cantonal.

La publication de ces décisions, ainsi que de celles dont le Tribunal cantonal estimera la publication justifiée, pourra se faire par le biais des technologies modernes de communication, à savoir principalement Internet.

Par souci de trouver un équilibre satisfaisant entre les exigences de la protection de la personnalité et le principe de proportionnalité, l'alinéa 3 prévoit l'obligation de supprimer les données personnelles, par exemple par caviardage, lorsque la protection de la personnalité des intéressés le requiert.

Il sied finalement de souligner qu'une banque de données gérée et alimentée par le Tribunal cantonal existe déjà depuis un certain nombre d'années (la BDJ) et contient les décisions que cette instance considère comme étant d'intérêt jurisprudentiel. L'accès à cette dernière est pour l'instant limité aux instances judiciaires.

Article 19 – étendue de l'information (ce chapitre concerne les autorités communales)

L'alinéa 1 prévoit que les Conseils communaux sont régis, en matière d'information, par les mêmes principes que le Conseil d'Etat (voir supra, commentaire de l'art. 14).

Pour les Conseils généraux, l'alinéa 2 reprend pour l'essentiel les principes applicables au Grand Conseil énumérés à l'article 12, avec la réserve suivante: les médias ne reçoivent les documents de travail des Conseils généraux que sur demande.

Sous l'angle du principe de proportionnalité, l'alinéa 3 prévoit que l'information est destinée prioritairement aux habitants de la commune. De ce fait, et bien que les communes doivent aussi mener une politique active d'information, la loi n'impliquera pas pour elles l'engagement de nouveaux moyens.

TITRE IV: ACCÈS AUX DOCUMENTS OFFICIELS

Alors que les dispositions relatives à l'accès aux séances et à l'information du public codifient de manière centralisée des pratiques en partie solidement ancrées dans les habitudes des autorités cantonales, il n'en va pas de même de l'accès aux documents officiels, consacré dans le présent titre. Celui-ci constitue la pierre angulaire du projet. C'est là que la présente loi génère les principaux changements pour les autorités neuchâteloises et la population: la LTAE renverse le principe du secret des activités étatiques au profit de celui de la transparence.

Le chapitre premier consacre les principes de transparence en prévoyant le droit d'accès aux documents officiels, en définissant ces derniers et en précisant le contenu et les restrictions du droit d'accès.

En son chapitre 2, le présent titre précise la procédure d'accès, le droit d'opposition des tiers concernés, et le principe de la gratuité du droit d’accès, assorti de quelques

exceptions, ainsi que les voies de recours ouvertes contre les décisions de l'autorité compétente.

Finalement, pour que des documents officiels soient accessibles, encore faut-il qu'ils soient correctement classés, ce que prévoit le chapitre 3, ainsi que le rappel de l'accessibilité des documents déposés auprès des archives cantonales.

Article 20 – droit d'accès

L'alinéa 1 érige en droit subjectif le droit pour toute personne d'accéder à des documents officiels sans qu'elle doive se prévaloir d'un intérêt légitime. Cette disposition vise aussi bien les personnes morales que les personnes physiques.

La simple curiosité peut suffire à fonder une demande d'accès (voir également le rapport de la Commission "Constitution" au Grand Conseil à l'appui d'un projet de nouvelle Constitution cantonale du 22 novembre 1999: art. 18).

Ce droit d'accès ne doit pas être confondu avec le droit d'accès ancré dans la législation sur la protection des données, dont seule la personne au sujet de laquelle des données personnelles sont traitées peut faire usage, et qui ne lui permet d'accéder qu'aux données la concernant.

L'alinéa 2 précise que si les documents requis ont trait à des procédures judiciaires, juridictionnelles administratives et d'arbitrage, le droit d'accéder à ces documents est régi par les lois spéciales et les codes de procédure.

L'alinéa 3 exclut du droit d'accès les procès-verbaux des séances des autorités qui ne sont pas publiques. De la sorte, nous avons le parallélisme avec l'article 5. Si nous avions privilégié la transparence, cela aurait pu entraver notablement et de manière durable le processus décisionnel de ces autorités, ainsi que leur mode de fonctionnement collégial. En effet, sachant que leurs déclarations et le processus ayant conduit à leurs prises de décisions sont accessibles à toute personne qui le demande, les membres des exécutifs notamment pourraient s'autocensurer et être tentés de ne plus s'exprimer en toute liberté. En outre, pour le Conseil d'Etat, ce droit aurait vidé de son contenu l'article 26 de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale du 22 mars 1983 (LCE; RSN 152.100), qui stipule les principes du secret pour les délibérations du Conseil d'Etat et de la collégialité.

L'alinéa 4 rappelle que la LTAE est une loi générale et réserve les dispositions spéciales d'autres lois interdisant ou restreignant le droit d'accéder à certains documents ou informations, telle la loi d'organisation du Grand Conseil qui, en son article 24, alinéa 4,, laisse aux commissions le soin de définir les limites de l'accessibilité de leurs débats, quel qu'en soit le support.

Article 21 – définition des documents officiels

L'alinéa 1 reprend pour l'essentiel la définition de document officiel du droit fédéral, figurant à l'article 5, alinéa 1, LTrans.

Trois conditions cumulatives doivent être réunies: l'information doit être enregistrée sur un support quel qu'il soit, elle doit être détenue par une autorité et elle doit concerner l'accomplissement d'une tâche publique. La première condition définit la notion de *document* en la distinguant du concept plus large d'information. Les deux suivantes précisent le terme *officiel* en se référant d'une part à une exigence personnelle (détention

par l'autorité) et, d'autre part, à une condition matérielle (accomplissement d'une tâche publique).

Certains documents virtuels constituent également des documents officiels.

L'alinéa 2 fournit des exemples de ce que l'on entend par documents officiels.

Enfin, l'alinéa 3 énumère les documents qui ne sont pas des documents officiels, sur le modèle de l'article 5, alinéa 3, LTrans. Il s'agit des:

– documents qui n'ont pas atteint leur stade définitif d'élaboration; une telle limite s'impose si l'on veut permettre à l'administration et à ses collaborateurs de travailler sereinement à la rédaction de documents, tels que mentionnés à l'alinéa 2. Cela ne signifie pas pour autant que le droit d'accès ne puisse s'exercer que sur des documents totalement achevés appelés à ne plus subir de modification. La mesure dans laquelle un document a atteint son "stade définitif d'élaboration" est déterminée en particulier par le but pour lequel il a été rédigé, et par son auteur, lorsque celui-ci y a mis la dernière main. En cas de doute, il incombera à l'autorité saisie d'une demande d'évaluer ce critère;

– documents destinés à l'usage personnel; des notes, même des copies de documents officiels annotées de notes personnelles, ne sont pas des documents officiels tant qu'elles ne servent qu'à l'usage de leur auteur;

– documents qui font l'objet d'une commercialisation; cette exception permet d'intégrer le fait que dans certains secteurs, l'administration peut être appelée à vendre des documents. Cette disposition permet d'éviter que des intéressés, pour ne pas acheter des documents, déposent une demande d'accès fondée sur la présente loi.

Article 22 – contenu

Cette disposition précise les modalités du droit d'accès. Ce dernier peut s'exercer sur place, par la consultation des documents officiels requis, mais aussi, cas échéant, par l'obtention de copies. Il se peut très bien en effet que l'intéressé envisage dans un premier temps de se contenter d'une simple consultation sur place, puis qu'il constate, à la lecture des documents consultés, que ces informations sont dignes d'être conservées et qu'il souhaite en obtenir copie. C'est ce que permet l'alinéa 1.

Même s'il n'en est pas expressément fait mention, il n'en demeure pas moins que la forme écrite la plus économique et la plus efficace est celle du courrier électronique et de la mise à disposition des documents sur Internet, pour peu qu'ils soient disponibles sous forme de documents électroniques. Si tel est le cas, l'autorité pourra renvoyer la personne intéressée à ces modes de consultation, et lui communiquer cas échéant l'adresse du site Internet où le document est publié. Pour les documents disponibles publiquement sur papier, l'autorité requise orientera la personne concernée sur l'organe de publication, telle la Chancellerie d'Etat.

L'alinéa 2 laisse à l'autorité qui souhaite simplifier la procédure la possibilité de donner des renseignements oraux sur le contenu d'un document officiel, pour peu que la personne intéressée s'en satisfasse.
Cette forme de communication n'est possible que si ces renseignements peuvent également être octroyés par écrit. En clair, la forme orale n'est pas prévue pour permettre la violation du secret de fonction ou l'accès à des informations qui ne seraient pas accessibles selon la présente loi.

En son alinéa 3, cet article rappelle que la personne qui a reçu copie de documents officiels ne peut pas les rediffuser ou les commercialiser selon son bon vouloir, mais qu'elle doit respecter la législation fédérale sur la propriété intellectuelle. Si l'on se fonde sur la loi fédérale sur le droit d'auteur du 9 octobre 1992 (LDA, RS 231.1), il ressort de l'article 5 LDA que rares sont les documents officiels émis par les autorités qui constituent des œuvres protégées. Notamment la législation, les décisions, procès-verbaux et rapports émis par des autorités ne sont pas protégés par le droit d'auteur. La LDA s'applique en revanche à des documents qui constituent des œuvres au sens de l'article 2 LDA et ont été transmis aux autorités par leur auteur. S'il est vrai que les autorités peuvent transmettre à leur tour ces documents, devenus œuvres divulguées, aux personnes faisant usage de leur droit d'accès, ces dernières sont tenues de ne les utiliser qu'à des fins privées, au sens de l'article 19 LDA. Elles peuvent aussi les citer selon les règles restrictives de l'article 25 LDA. En revanche, une publication sans autorisation de l'auteur n'est pas licite.

Article 23 – exceptions

Par souci de clarté, nous vous proposons des dispositions séparées pour le refus, la restriction et l'octroi du droit d'accès assorti de charges. L'article 23 régit les cas dans lesquels l'accès à un document officiel est refusé. Cependant, les critères des alinéas 2 et 3 permettant de déterminer si un intérêt public ou privé prépondérant est donné sont également applicables aux articles 24 et 25 de la loi.

L'alinéa 1 rappelle le principe selon lequel le droit d'accès à un document officiel est limité par les mêmes restrictions qui régissent l'accès à une séance ou l'information du public: un intérêt public ou privé prépondérant.

Pour faciliter la tâche des autorités chargées d'appliquer la loi et du public, l'alinéa 2 énumère une liste exemplative des cas dans lesquels un intérêt public prépondérant est reconnu et permet de refuser l'accès à un document officiel. Il s'agit des cas où un tel accès peut:

a) mettre en danger la sûreté de l'Etat ou la sécurité publique; cela pourrait par exemple être le cas si une personne voulait recevoir copie d'un programme détaillé d'intervention de la police dans une affaire déterminée ou les plans des dispositifs de sécurité de la police ou des autorités judiciaires;

b) compromettre la politique extérieure de l'autorité; ce type de cas est envisageable dans les relations entre la Confédération et le canton de Neuchâtel, entre celui-ci et d'autres cantons, ainsi que dans nos rapports avec un autre pays, comme la France voisine. Exemple: des représentants de Franche-Comté remettent des documents officiels aux autorités cantonales et ces documents ne sont pas accessibles au public selon la législation française;

c) entraver l'exécution de mesures concrètes d'une autorité; il peut s'agir d'inspections de salubrité publique, de contrôles liés à la lutte contre le travail au noir, ou de contrôles policiers prévus à un moment précis et dont l'impact ou le bon déroulement risquent d'être compromis si on en divulgue le contenu ou les modalités. Il ne suffit pas que la divulgation puisse entraîner des complications pour l'autorité;

d) affaiblir la position de négociation d'une autorité; lorsque des négociations sont en cours, il faut éviter qu'une tierce personne puisse accéder aux documents sur lesquels l'autorité saisie se fonde pour établir sa stratégie, faute de quoi elle pourrait se trouver particulièrement fragilisée vis-à-vis de l'autre partie;

e) influencer le processus décisionnel d'une autorité; par cette clause, on veut permettre à l'autorité saisie de se ménager du temps pour décider en toute sérénité et ne pas se laisser mettre sous pression par une demande d'accès déposée en temps inopportun.

Des exemples de ce que l'on entend par "intérêt privé prépondérant" sont mentionnés à l'alinéa 3. Il y a notamment un tel intérêt lorsque:

a) le document officiel contient des données personnelles et sa communication n'est pas autorisée par la législation relative à la protection des données. La personne concernée a par exemple fait valoir un droit de blocage et s'est formellement opposée à la communication des données la concernant. Cette restriction à la communication n'a pas une valeur absolue. En effet, si la personne ayant requis le document officiel fait valoir un intérêt public prépondérant à la communication, elle peut recevoir ce document;

b) l'accès révèle des secrets professionnels, de fabrication ou d'affaires; cette exception rappelle que le but de la LTAE n'est pas de divulguer des secrets de tiers protégés par des lois spéciales (exemples: secret de fonction, secret médical, secret fiscal et secret d'affaires), d'autant plus lorsque ces tiers sont tenus de par la loi de fournir ces informations aux autorités;

c) l'accès divulgue des informations fournies librement par un tiers à une autorité qui a garanti le secret; il s'agit ici pour une autorité de ne pas trahir la confiance qui lui a été faite et d'agir conformément au principe de la bonne foi. Cette exception au droit d'accès s'applique dans les cas où un tiers a fourni des informations librement, à savoir sans obligation légale, qu'il a demandé que ces informations soient tenues secrètes et que l'autorité s'est engagée à respecter ce secret.

Afin de ne pas mettre une autorité dans une situation difficile pouvant aller jusqu'à entraver considérablement l'accomplissement de ses tâches et obligations légales, une clause de sauvegarde est proposée. Elle libère l'autorité saisie de l'obligation de donner accès à un document officiel lorsque cela requiert un travail manifestement disproportionné. Il n'en demeure pas moins que cette restriction doit être appliquée avec circonspection, et pour autant que la personne intéressée n'ait pas un intérêt privé prépondérant à obtenir le document requis. Appliquée de manière trop large, cette clause pourrait systématiquement être évoquée par des autorités désordonnées ou qui n'ont pas de système de classement fiable; la LTAE serait alors vidée de son contenu.

Article 24 – accès limité

L'alinéa 1 consacre le principe de la proportionnalité quant au contenu. Cela implique que ne sont soustraites au droit d'accès que les parties de document qui doivent effectivement l'être pour sauvegarder un intérêt public ou privé prépondérant. Le reste du document est communiqué, pour autant qu'il ait encore un sens.

L'alinéa 2 consacre quant à lui le principe de la proportionnalité sous l'angle de la durée. Cela signifie que le droit d'accès est différé aussi longtemps qu'un intérêt public ou privé prépondérant existe. Passé ce délai, par exemple une fois des travaux préparatoires ou des négociations terminés, le droit d'accès doit à nouveau être accordé. L'autorité communique alors spontanément le document requis, sans qu'il soit nécessaire pour la personne intéressée de déposer une nouvelle demande.

Article 25 – accès assorti de charges

Le souci du législateur est le même que dans les dispositions qui précèdent. Conformément au principe de proportionnalité, il s'agit de ne limiter la transparence que dans la mesure où cela est strictement nécessaire. Ainsi, il y a des cas où des intérêts publics ou privés prépondérants peuvent être respectés sans qu'il soit nécessaire de refuser l'accès; il suffit d'assortir ce dernier de charges. On pense notamment à l'embargo mis sur des documents transmis aux médias ou à l'obligation pour le destinataire de détruire les documents reçus une fois que le but pour lequel ils ont été obtenus est atteint.

Article 26 – forme de la demande

Cette disposition est fidèle à l'esprit de la présente loi, qui permet à toute personne de demander l'accès à des documents officiels. Elle rappelle, en son alinéa 1, qu'une telle demande n'est soumise à aucune forme. Si elle permet à l'autorité d'exiger une demande écrite, c'est avant tout dans l'intérêt de la personne requérante. En cas de surabondance de demandes, le risque existe que l'autorité oublie de traiter des demandes déposées oralement. La forme écrite permet également à l'autorité de disposer d'indications suffisantes pour l'identification du document officiel demandé, ce qui facilitera la recherche (al. 3).

Comme il n'est pas nécessaire de faire valoir un intérêt légitime et que la simple curiosité peut suffire à fonder une demande, celle-ci n'a pas à être motivée (al. 2).

Article 27 – destinataire de la demande

A l'alinéa 1, la loi précise que la demande d'accès doit être adressée à l'autorité émettrice du document.

Il se peut cependant que l'auteur ou l'émetteur du document ne soit pas soumis à la présente loi, par exemple s'il s'agit d'une autorité d'un autre canton ou d'une autorité fédérale ou étrangère, voire d'un particulier. C'est alors à l'autorité destinataire principale du document officiel que la demande doit être adressée.

Cette règle n'est pas absolue. Elle n'est en effet pas valable pour l'accès à des documents disponibles publiquement. Dans ce cas, l'autorité requise peut orienter la demande d'accès auprès de l'organe de publication, la Chancellerie d'Etat s'il s'agit d'une autorité cantonale, ou communiquer à la personne intéressée l'adresse du site Internet sur lequel le document est publié.

Article 28 – traitement

Cette disposition rappelle que les demandes sont à traiter avec diligence et rapidité (al. 1). Le délai de réponse dépendra des circonstances et de l'étendue de la demande, ainsi que du degré de difficulté et de la charge de travail requise pour y donner suite. Dès lors, nous avons renoncé à fixer un délai impératif, contrairement à la LTrans, qui prévoit un délai ordinaire de 20 jours, pouvant être exceptionnellement prolongé de 20 jours. La réponse pourra être immédiate s'il s'agit d'un document consultable sur un site Internet, d'un ou deux jours pour un document aisé à identifier et à trouver, et d'un laps de temps plus important si le traitement de la demande requiert des recherches approfondies. Dans tous les cas, l'autorité devra accorder aux demandes une certaine priorité, comme l'implique l'exigence de rapidité. Selon le principe de diligence, il serait souhaitable que si

le traitement d'une demande requiert un délai de traitement prolongé, la personne intéressée en soit informée aussitôt.

L'administration doit se rapprocher des citoyennes et citoyens et mettre tout en oeuvre pour promouvoir la transparence requise dans cette loi. Il importe donc que l'autorité soutienne la personne requérante dans sa démarche, en l'aidant à préciser sa demande et à identifier le document requis (al. 2). L'autorité ne saurait se contenter d'un rôle passif consistant uniquement à enregistrer des demandes toutes faites.

Article 29 – consultation

Lorsque l'autorité requise a un doute et suppose que l'accès à un document officiel peut porter atteinte à un intérêt prépondérant public ou privé, l'alinéa 1 prévoit que les tiers concernés sont consultés. Il s'agit par exemple d'une autorité émettrice du document si elle n'est pas soumise à la présente loi ou d'un particulier concerné par le document. Par souci de rapidité, et afin de ne pas alourdir la procédure, les modalités de cette consultation ne sont régies par aucune forme et dépendent des circonstances et de la mesure dans laquelle ces tiers sont ou non bien connus de l'autorité requise.

Par contre, la possibilité est laissée par l'alinéa 2 aux tiers consultés de faire valoir par écrit leur éventuelle opposition à une communication, dans un délai de dix jours dès la consultation. Il y a ici à la fois le souci de garantir les droits de la personnalité, ainsi que les principes de rapidité et d'économie de la procédure. Si des éléments écrits sont fournis, cela permettra à l'autorité saisie de disposer d'arguments facilitant la rédaction de la motivation, même sommaire, de sa décision. Dans l’éventualité d’un recours, cela rendra l'examen du cas plus aisé pour l’autorité saisie.

Une fois en possession des arguments des tiers concernés fondant leur opposition à une communication des documents demandés, l'alinéa 3 requiert que l'autorité saisie procède à une pesée des intérêts en présence. Une fois cette pesée effectuée, si l'autorité parvient à la conclusion que la communication peut être faite malgré tout, elle en avise les opposants en leur adressant une décision motivée au sens de la LPJA avec mention des voies de droit (art. 32).

La procédure décrite aux alinéas 2 et 3 a un effet suspensif (al. 4). Il n'y aura pas de communication de documents tant que la procédure n’est pas close par une décision entrée en force.

Article 30 – refus et limitation de l'accès

Cette disposition rappelle que l’autorité qui refuse, restreint, diffère ou assortit de charges la communication d'un document officiel doit le faire sous forme de décision susceptible de recours.

Article 31 – gratuité et émolument

Vu qu'il s'agit de l'exercice d'un droit fondamental, celui-ci est en principe gratuit. Des législations spéciales contraires sont cependant réservées (Message de la Commission "Constitution" au Grand Conseil à l'appui d'un projet de nouvelle Constitution cantonale du 22 novembre 1999: art. 18).

Les alinéas 2 et 3 prévoient trois autres types de dérogations à ce principe: une copie du document officiel est demandée à l'autorité; l'accès au document requis nécessite un travail important; ou la demande d'accès est renouvelée de manière abusive. Il y a par

exemple abus lorsque la personne intéressée dépose des demandes d'accès à répétition aux seules fins de chicaner les autorités et sans que ces demandes soient justifiées par un élément nouveau, tels un nouveau document ou une version modifiée dans l'intervalle.

La fixation de ces émoluments incombe au Conseil d'Etat (al. 4).

Article 32 – recours / 1. voies

Vu que les documents officiels faisant l'objet de demandes d'accès sont en règle générale en mains d'autres autorités, tels les départements ou les services, rares seront les cas dans lesquels le Conseil d'Etat sera amené à rendre une décision fondée sur la présente loi. Il n'en demeure pas moins que ce cas de figure est possible. Or, l'article 28, alinéa 1, de la loi cantonale sur la procédure et la juridiction administrative du 27 juin 1979 (LPJA; RSN 152.130) exclut le recours contre une décision du Conseil d'Etat auprès d'une instance cantonale, de rares exceptions étant réservées dans les alinéas suivants.

Ainsi, à l'alinéa premier, nous proposons de nous conformer à l'article 28, alinéa 1, LPJA pour le Conseil d'Etat, et d'adopter une solution similaire pour le Grand Conseil et le Tribunal cantonal.

Cette disposition prévoit donc que le Grand Conseil, le Conseil d'Etat et le Tribunal cantonal statuent définitivement sur les demandes concernant leurs activités. La voie extraordinaire du recours de droit public est cependant toujours réservée.

L'alinéa 2 souligne qu'il y a saisine du Tribunal administratif et application de la LPJA lorsque d'autres autorités judiciaires rendent des décisions.

L'alinéa 3 rappelle que les décisions des autres autorités sont susceptibles de recours selon la LPJA.

Les cantons de Genève et Vaud ont opté pour le principe de la gratuité de la procédure de recours, sauf dans les cas de recours téméraires. Berne ou Soleure ne prévoient pas de dérogations aux règles cantonales usuelles de procédure qui veulent qu'un recours soit en principe payant.

Nous estimons, à l'instar de ces deux cantons et de la Confédération, que la gratuité de la procédure en première instance suffit à garantir les droits fondamentaux des personnes concernées.

Cependant, l'article 47, alinéas 3 et 4 LPJA prévoit deux garde-fous: le Conseil d'Etat doit veiller à ce que *le montant des frais ne constitue jamais un obstacle disproportionné pour l'administré* (al. 3), et *l'autorité de recours peut remettre la totalité des frais* (al. 4).

Article 33 – recours / 2. traitement

L'autorité saisie d'un recours doit rendre une décision dans un délai approprié à la nature de l'affaire. Cette mention permet de rappeler la lettre et l'esprit de la présente loi, qui veulent que les procédures liées à la transparence soient rapides, mais aussi de tenir compte des spécificités de certaines affaires plus complexes et plus exigeantes en temps.

Article 34 – classement

Chaque autorité cantonale possède d'ores et déjà un système de classement lui permettant d'accomplir sa tâche et de retrouver les documents qu'une personne intéressée pourra lui demander en se fondant sur la présente loi. Des projets sont en outre en cours pour améliorer l'efficacité des systèmes existants, qu'il s'agisse du projet de GED (gestion électronique des dossiers), déjà en vigueur au sein de certains services de l'administration cantonale, ou de gestion électronique des archives cantonales.

Cette disposition incite les autorités à adopter un système de classement permettant à toute personne intéressée de consulter ce que les autorités détiennent avant de choisir le ou les documents qu'il désire.

Article 35 – documents archivés

Cet article constitue une disposition spéciale du droit cantonal au sens de l'article 6 de la loi cantonale sur les archives de l'Etat (RSN 442.20). Ceci implique que tous les documents officiels archivés qui auraient été accessibles au sens de la LTAE avant leur archivage le seront également après. Le délai d'attente de 35 ans après le terme du préarchivage prévu à l'article 5, alinéa 1, de la loi sur les archives de l'Etat ne sera donc plus applicable aux documents officiels consultables au sens de la LTAE.

TITRE V: PROMOTION DE LA TRANSPARENCE

Article 36 – compétences

Vu qu'il a été décidé, pour des motifs économiques, de surseoir à l'institution d'un préposé à la gestion de l'information et de confier la promotion de cette loi à une autorité existante, nous avons dû adapter son catalogue de compétences, en renonçant aux tâches de médiateur, d'organe consulté sur les projets d'actes législatifs et d'autorité appelée à rendre des décisions susceptibles de recours.

Cette disposition confie au chancelier d'Etat les compétences de promouvoir la transparence des activités étatiques. Cette autorité est la mieux à même d'accomplir cette tâche, vu qu'elle dispose déjà d'une solide expérience en matière d'information du public, tant par le biais du Bureau de la communication que du Service du Grand Conseil, qui sont sous sa direction.
Le chancelier, à comprendre ici au sens d'autorité, pourra cas échéant s'inspirer également des expériences faites dans le canton de Vaud, où, pour les domaines relevant de sa compétence, le Conseil d'Etat a confié au Bureau d'information et de communication de la chancellerie d'Etat l'essentiel des tâches liées à la mise en œuvre de la transparence.

Il est bon, pour des raisons d'unité de doctrine et de sécurité du droit, que le chancelier fonctionne comme centre cantonal de compétence en matière de transparence des activités étatiques. Il n'en demeure pas moins que ce sont les autorités qui sont responsables de l'application de cette loi et que ce sont elles qui devront assez rapidement être en mesure de renseigner le public dans leur domaine d'activité

La LTAE prévoit que le chancelier sera à disposition du public ou des autorités, mais aussi qu'il agira de son propre chef et informera activement le public de ses droits et les autorités de leurs devoirs en matière de transparence. L'alinéa 2 précise que le chancelier:

a) informe le public sur les principes de la présente loi. Les mécanismes qui la régissent ne sont pas simples. Il est donc important qu'ils soient expliqués au public, qui doit également être informé des droits que la LTAE lui octroie. Faute de quoi, seuls les milieux avertis feront usage des possibilités offertes par cette loi;

b) sensibilise les autorités aux exigences de la transparence. Cela implique, en quelque sorte, que le chancelier accompagne les autorités sur le chemin de la transparence (coaching), en leur indiquant les pratiques et habitudes à adopter pour appliquer correctement la LTAE et éviter des erreurs en la matière. Le chancelier pourra notamment leur fournir les supports didactiques nécessaires;

c) assiste et conseille les particuliers et les autorités en matière de transparence. Le chancelier est à disposition de chacun, particulier ou autorité, pour leur apporter aide et conseil. C'est en quelque sorte un "guichet transparence" ouvert à tous. Il peut être notamment amené à répondre à des questions ponctuelles, à donner des conférences, à émettre des avis, mais aussi à accompagner et à conseiller une autorité dans sa démarche de mise en place d'un système transparent de gestion de dossiers, ou une personne ne sachant pas dans quelle direction orienter sa recherche d'informations.

L'alinéa 3 soumet le chancelier à l'obligation d'adresser au Grand Conseil et au Conseil d'Etat un rapport annuel sur ses activités et d'en assurer la publicité. Ce rapport n'est pas un rapport de gestion adressé par le Conseil d'Etat au Grand Conseil, mais bel et bien un rapport adressé directement par le chancelier lui-même aux deux autorités simultanément. Ce rapport est en outre un moyen précieux d'information du public. Le chancelier veillera à en assurer la diffusion.

Il n’en demeure pas moins que dans les faits et s’il le juge opportun, le chancelier pourra intégrer son rapport d’activités dans son rapport de gestion annuel.

Le chancelier peut aussi rendre des avis ou rédiger des rapports spéciaux ou étendus, de sa propre initiative ou sur demande.

TITRE VI: DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Article 37 – droit transitoire: documents archivés

Cette disposition renvoie à l'article 35 de la présente loi. Les documents officiels accessibles au public selon la LTAE avant leur archivage le seront donc également après, même s'ils ont été archivés avant l'entrée en vigueur de la LTAE.

Article 38 – exécution

Cet article donne au Conseil d'Etat une compétence générale d'édicter des dispositions d'exécution à cette loi pour tous les articles qui le requièrent, en complément aux dispositions de la LTAE qui le prévoient expressément (art. 14, al. 3, et 31, al. 4).

Article 39 – abrogation

Nous proposons d’abroger l’article 23, alinéa 4, 2e phrase de la loi sur les communes, du 21 décembre 1964 (RSN 171.1), qui fait référence à l’enregistrement des débats au sein des Conseils généraux. Cette phrase peut être supprimée, vu que les prises de vues et de son ou leur retransmission sont actuellement régies par l’article 7, alinéa 1, de la présente loi.

Article 40 – publication et entrée en vigueur

Cette loi est soumise au référendum facultatif (al. 1); s'il y a lieu, le Conseil d'Etat pourvoit à sa promulgation et à son exécution (al. 2), et il fixe la date de son entrée en vigueur (al. 3).

3. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET EFFETS SUR L'ÉTAT DU PERSONNEL

En sa version allégée, la mise en œuvre de la transparence des activités étatiques ne générera pas de dépenses supplémentaires, puisque l'option proposée n'implique pas d'engagement de personnel.

En outre, si l'on se fonde sur les expériences faites par d'autres cantons, tel Berne, le surcroît de charges administratives généré par l'application de la législation sur la transparence devrait être marginal pour les autorités concernées, tant au niveau des communes que du canton.

En effet, nous entretenons des rapports de confiance avec les citoyennes et citoyens, également en poursuivant depuis plusieurs années une politique active d'information du public. De ce fait, le nombre de demandes d'accès à des documents officiels, qui constitue la véritable nouveauté introduite par la loi, ne devrait pas être conséquent.

4. RÉPONSE A LA MOTION 99.146 DU GROUPE SOCIALISTE "UNE VÉRITABLE POLITIQUE DE COMMUNICATION, CONDITION NÉCESSAIRE POUR SE RAPPROCHER DE LA POPULATION"

"Entre ce que je pense, ce que je veux dire,
ce que je crois dire, ce que je dis,
ce que vous voulez entendre, ce que vous entendez,
ce que vous croyez comprendre, ce que vous comprenez,
il y a neuf possibilités de ne pas se comprendre!"
E. Wells (Encyclopédie du savoir relatif et absolu)

Le 7 novembre 2000, votre autorité adoptait la motion suivante:

> **99.146**
> 22 juin 1999
> **Motion du groupe socialiste**
> **"Une véritable politique de communication, condition nécessaire pour se rapprocher de la population"**
>
> *Depuis quelques années, on observe de façon générale des déficiences de plus en plus marquées au plan de la communication entre autorités politiques et population.*
>
> *A nos yeux, ce dysfonctionnement résulte des phénomènes partiellement interdépendants suivants:*

- *les progrès en matière de télématique ont fait de la planète un village. Désormais, on vit dans un monde "on line" où tout événement ou non-événement est accessible de manière permanente à chacune et à chacun;*

- *les médias, et c'est leur rôle, n'ont pas manqué de s'adapter aux nouvelles technologies qui permettent une quasi-simultanéité entre l'événement et sa diffusion;*

- *le champ politique, moins que tout autre, ne peut se soustraire à la grande sollicitude médiatique dont il est l'objet, sollicitude qui, en l'espèce, contribue heureusement au débat et au contrôle démocratiques;*

- *malgré l'extraordinaire essor des nouvelles technologies de l'information, on constate un élargissement du fossé entre les autorités politiques et la population;*

- *les gouvernements travaillent de plus en plus dans l'urgence. Dans ces conditions, la communication ne peut que pâtir de la précipitation dans laquelle doivent être prises les décisions souvent les plus sensibles.*

A l'instar de tous les exécutifs, le gouvernement neuchâtelois n'échappe pas à cette nouvelle donne. Or, à l'évidence, il se trouve mal équipé pour répondre efficacement aux nouveaux besoins en matière de communication. Parmi de nombreux exemples, le dernier en date qui concerne le home Les Lilas n'est pas le moins significatif ni le moins douloureux.

Nous prions donc le Conseil d'Etat d'étudier les voies et moyens permettant la mise en place d'une politique d'information efficace et cohérente qui rapproche l'Etat de la population ainsi que les collectivités publiques entre elles.

Signataires: J.-J. Delémont, B. Soguel, L. Vaucher, C. Mermet, F. Berthoud, Ch.-H. Augsburger, J.-C. Perrinjaquet, B. Duport, H. Deneys, M. Blum, J.-A. Maire, Ph. Loup, M. Barrelet, Frédéric Cuche, M. Perroset, F. Perrin-Marti, B. Bois, B. Renevey, M. Giovannini, M. Guillaume-Gentil-Henry, R. Wüst, L. Matthey, A. Laurent, V. Garbani, P. Erard, H.U. Weber, O. Duvoisin, M. Debély, J. Studer et P. Bonhôte.

4.1. Introduction générale

Le Conseil d'Etat partage les préoccupations exprimées par le groupe socialiste dans le cadre du dépôt, en juin 99, de sa motion "Une véritable politique de communication, condition nécessaire pour se rapprocher de la population". Des préoccupations s'inscrivant notamment dans le contexte d'une médiatisation de l'activité politique toujours plus importante, sans oublier l'essor fulgurant des nouvelles technologies d'information via le virtuel et le numérique.

Si la volonté du Conseil d'Etat de communiquer a toujours existé, le gouvernement a néanmoins pris conscience que ses moyens n'étaient pas suffisants pour répondre aux nouveaux besoins en matière de communication. C'est ainsi que le Conseil d'Etat a engagé une chargée de communication en septembre 2000. Rattachée à la chancellerie d'Etat, cette dernière est responsable du Bureau de la communication. En outre, depuis fin 2001, un tout nouveau site Internet de la République et Canton de Neuchâtel est en ligne et un poste de gestionnaire de site WEB a été créé début 2002.

Dès l'engagement de la chargée de communication, la réflexion menée a débouché dans un premier temps sur la formulation d'un règlement concernant la communication du

Conseil d'Etat et de l'administration cantonale adopté par le Conseil d'Etat le 26 mars 2001. Ces règles ont consolidé certaines pratiques déjà existantes, en ont amélioré d'autres, tout en comblant certains manques.

Un Guide pratique sur la politique d'information et de communication de l'Etat de Neuchâtel a par ailleurs été rédigé par la chargée de communication, présentant notamment les différents outils de communication (conférence de presse, communiqué de presse, dossier de presse, etc.) et distillant des conseils sur les différents comportements à adopter face aux médias.

Un grand pas a également été franchi par le Conseil d'Etat avec l'élaboration de la loi sur la transparence des activités étatiques (LTAE) qui est soumise par ce rapport à votre autorité, loi instituée par la nouvelle Constitution cantonale entrée en vigueur au 1er janvier 2002.

4.2. La communication, une place prioritaire

4.2.1. Introduction

Parfois encore, la communication est oubliée dans la réalisation d'un projet et lorsque sont énumérés les différents points à aborder, elle arrive en dernière place. Et c'est alors souvent à ce moment, en abordant justement les thèmes et questions liés à la communication, que l'on s'aperçoit que certaines positions sont à modifier dans les autres domaines. Il est essentiel d'avoir conscience que les règles de la communication et l'impact sur l'opinion publique sont prioritaires dans la réalisation d'un projet et que la communication doit y être associée dès le début du processus. Les responsables d'entités au sein de l'administration cantonale sont régulièrement sensibilisés à cet état de fait.

Donner une place prioritaire à la communication permet ainsi d'élaborer un projet qui tienne compte des préoccupations pouvant surgir dans l'opinion publique et d'éviter une situation source de problèmes potentiels.

En bref, une bonne communication doit être capable de répondre aux quatre questions suivantes: Qu'ai-je à dire? A qui? Comment? Et quand?

4.2.2. Objectifs

Dans une société moderne, l'information et la communication assurées par les autorités sont d'une importance capitale. Information et communication permettent ainsi d'harmoniser l'information du Conseil d'Etat, tant il est essentiel que le gouvernement s'exprime d'une même voix. Autre but important: la communication et l'information permettent de maintenir un dialogue entre les différents partenaires, à savoir les citoyennes et citoyens et les autorités politiques.

Le Conseil d'Etat fait donc aujourd'hui un devoir - aussi en collaboration avec les médias - de communiquer afin de permettre aux citoyennes et citoyens de se forger une opinion de manière libre et authentique. Il a ainsi décidé de largement informer l'an dernier les partenaires concernés et la population sur les prévisions des comptes 2005, sur le Budget 2006 et les mesures d'économie, sur le Programme de législature 2006-2009 et son plan financier. Il a également mis sur pied entre avril et mai 2006 six rencontres avec la population autour de la réforme de l'Etat et a décidé de présenter trois fois dans l'année au Grand Conseil et à toutes les personnes concernées un état de situation des

travaux de la Feuille de route du Programme de législature. Autant d'actions qui sont le signe évident d'une volonté du gouvernement de communiquer encore plus activement.

Car une communication active permet d'atteindre plusieurs buts: transmettre des informations, présenter l'enjeu et les solutions à un problème ou d'un dossier délicat, assurer la transparence et surtout établir une relation de confiance.

Le Conseil d'Etat informe spontanément le public de ses décisions et des raisons les motivant, de son appréciation de la situation et des mesures qu'il prend. Le gouvernement tient ainsi compte du droit du public à suivre le processus de décision. Et la demande d'information est large: le Conseil d'Etat s'efforce donc de répondre de manière exhaustive aux demandes émanant du Grand Conseil, des partenaires, des médias et du public.

4.2.3. Principes

Principes régissant la politique de communication du Conseil d'Etat:

– **Elle doit être préventive plutôt que réactive:** à l'instar de la politique de communication du Conseil fédéral, la politique du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale répond aux principes suivants:

– **Elle doit être organisée, active et continue:** en vertu du règlement concernant la communication du Conseil d'Etat, le gouvernement informe le public de ses décisions principales de manière rapide et continue par le biais de communiqués de presse ou de conférences de presse. Une information détaillée et rapide permet de prévenir la propagation d'informations fallacieuses, d'indiscrétions ou d'appréciations erronées. Si une information ne peut être communiquée immédiatement, la raison doit être indiquée, ainsi que la suite prévue et le moment auquel elle pourra en principe être diffusée.

– **Elle doit être crédible, objective et complète:** l'information donnée par le Conseil d'Etat et l'administration cantonale doit être crédible et aussi objective que possible, en fonction des connaissances dont ils disposent. Elle doit également être complète sauf si des intérêts publics ou privés prépondérants s'y opposent. Ainsi, les membres du gouvernement ne doivent pas passer sous silence d'éventuels aspects négatifs, tels qu'erreurs commises, dysfonctionnements ou échecs. La propagande, la suggestion, la manipulation, la dissimulation, la tromperie et la désinformation sont en effet bannies.

– **Elle doit être cohérente:** selon le principe de la collégialité, le Conseil d'Etat doit s'exprimer d'une seule voix en public. L'information doit ainsi rendre compte des décisions de l'organe collégial et ne doit pas refléter des intérêts particuliers. En ce sens, on peut noter que le principe de la collégialité peut être contraire à la notion d'informer de manière détaillée et transparente, notamment en ce qui concerne le processus de décision.

– **Elle doit être adaptée aux besoins des groupes-cibles et des médias:** l'information doit être compréhensible et tenir compte de la diversité des besoins et des groupes-cibles et des médias. Elle doit donc être adaptée aux besoins des uns et des autres, tant sur le fond que sur la forme. Toutefois, elle se doit de respecter le principe de l'égalité de traitement en vertu duquel les informations doivent être transmises en même temps à tous les médias.

4.3. Structure et organisation de l'information

Au regard du règlement concernant la communication du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale sont appliqués les principes de la transparence et de l'accès facilité à l'information. L'information est toutefois limitée lorsque des intérêts publics ou privés prépondérants sont en jeu.

4.3.1. Compétences

L'information est placée sous l'autorité du chef ou de la cheffe du département, qui est seul-e autorisé-e à exprimer un point de vue politique, mais qui peut déléguer certaines responsabilités. Ces personnes doivent en principe être citées comme source et être identifiables.

Les chef-fe-s de service et d'office sont pour leur part autorisés à répondre sur les questions techniques, mais doivent obtenir l'aval de leur chef-fe de département dans le cas où ils souhaitent communiquer une information (conférence de presse, communiqué de presse). A noter en outre qu'une personne de référence en matière de communication est désignée pour chaque département, en principe le ou la secrétaire général-e.

La chancellerie d'Etat est pour sa part responsable, par son Bureau de la communication, de l'information externe et interne du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale. Cette responsabilité est exercée par les départements dans les domaines qui les concernent.

4.3.2. Moyens

Dans le cadre de ses missions, le Bureau de la communication fonctionne notamment en qualité d'organe de rédaction, de contrôle et de diffusion des informations transmises aux médias pour toute l'administration cantonale. Toutes les informations du Conseil d'Etat ou des départements (communiqués de presse, invitations à des conférences de presse) à la presse sont visées et diffusées par le Bureau de la communication.

Le Bureau de la communication officie également comme porte d'entrée et guichet d'information et de renseignement de l'administration cantonale pour les médias.

Le coût des activités d'informations courantes est imputé au budget de la chancellerie d'Etat, ainsi qu'aux départements, services et offices concernés.

4.3.3. Organisation de l'information

Les principales décisions du Conseil d'Etat font l'objet depuis avril 2006 d'une information sous forme de communiqué de presse intitulé "Informations brèves" diffusé en règle générale le lendemain de la séance du gouvernement. Le gouvernement ou les chef-fe-s de département peuvent également donner une information ponctuelle par le biais d'une conférence de presse, d'un point de presse ou d'un communiqué de presse.

Les communiqués de presse sont préparés par les services de l'Etat en collaboration avec la chargée de communication, qui coordonne également la préparation des conférences de presse et officie en qualité de soutien conseil.

Les conférences de presse sont toujours présidées par le ou la chef-fe de département. Un dossier de presse est systématiquement remis aux médias lors des conférences de presse.

Les informations envoyées à la presse sont validées par le ou la chef-fe de département responsable, voire par le Conseil d'Etat lorsqu'il s'agit d'une information du gouvernement.

L'information se fait en français, parfois en allemand et/ou en anglais.

En outre, depuis 2000, le Conseil d'Etat rencontre semestriellement les représentants des médias. Informelles, ces rencontres sont destinées d'une part à mieux expliquer, à mieux communiquer la politique de Conseil d'Etat, d'autre part à mieux prendre en compte les souhaits, besoins et nécessités des médias. Elles suscitent un vif intérêt de la part des médias, qui y participent nombreux. Le gouvernement organise périodiquement ce même genre de séance à l'intention des partis politiques représentés au Parlement et des cadres supérieurs de l'administration cantonale.

4.4. Site Internet

4.4.1. Un site Internet riche et évolutif

Autre outil indispensable en matière de communication aujourd'hui: Internet. Le réseau des réseaux, grâce au site Internet officiel de la République et Canton de Neuchâtel, permet en effet aux membres du Conseil d'Etat de se présenter personnellement. On y est notamment accueilli en cinq langues, dont les trois nationales, par le président du gouvernement. *www.ne.ch* permet en outre aux membres du Conseil d'Etat d'établir une relation directe et personnelle avec les citoyennes et citoyens qui peuvent leur envoyer un courriel en direct.

Organisé de manière thématique et évolutif, le site Internet renseigne sur l'ensemble des prestations de l'administration cantonale, tout en constituant le point d'entrée administratif des collectivités publiques neuchâteloises. A fin 2005, l'ensemble des services de l'Etat soit possédaient des pages d'information sur ce site (environ 95%), soit avaient entamé le processus de développement de pages. Il compte actuellement plus de 1.000 rubriques et plus de 13.000 documents publiés. En 2005, environ 850.000 sessions (en moyenne 2.300 sessions par jour hors administration cantonale) ont été enregistrées et plus de 2 millions de pages visitées.

Le Site Internet de la République et Canton de Neuchâtel démontre donc qu'il constitue un outil indispensable pour la relation entre le public et l'administration cantonale.

4.4.2. Règles de publication

La publication sur le site Internet de l'Etat de Neuchâtel est régie par un règlement adopté par le Conseil d'Etat en octobre 2002. La publication d'informations est coordonnée et supervisée par le gestionnaire de contenu du site de l'Etat, rattaché au Bureau de la communication. En outre, un groupe de pilotage désigné par le Conseil d'Etat constitue l'instance d'orientation générale et de contrôle du développement du site de l'Etat. La publication s'opère selon une procédure définie par le groupe de pilotage et s'appuie sur une charte de publication.

Ce sont les services, offices et bureaux de l'administration cantonale qui sont responsables de l'information publiée sur leurs pages et d'effectuer les mises à jour des contenus. Les unités publiantes sont notamment tenues de publier toute information digne d'intérêt public, toute information utile concernant les prestations offertes aux usagers de l'administration cantonale.

4.5. En bref

Les efforts du Conseil d'Etat pour améliorer sa politique d'information et de communication ont été nombreux et intenses depuis 2000 et les résultats sont probants. A noter que la présentation du projet de loi sur la transparence des activités étatiques va également dans ce sens.

Et le gouvernement a la ferme volonté de continuer à porter toute son attention à soigner son information et sa communication, tout particulièrement en ces temps difficiles où des mesures particulièrement impopulaires doivent être prises afin d'assainir les finances de l'Etat. Des mesures qui nécessitent information et explications afin d'être acceptées ou tout au moins comprises.

5. CONCLUSION

Au vu de ce qui précède, nous vous prions de bien vouloir prendre le présent rapport en considération, d'adopter le projet de loi ci-après et de classer la motion du groupe socialiste 99.146 du 22 juin 1999 intitulée "Une véritable politique de communication, condition nécessaire pour se rapprocher de la population".

Veuillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'expression de notre haute considération.

Neuchâtel, le 10 mai 2006

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,	*Le chancelier,*
B. SOGUEL	J.-M. REBER

Loi
sur la transparence des activités étatiques (LTAE)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu les articles 5, 17, 18, 51, 65 et 85 de la Constitution cantonale;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 10 mai 2006,

décrète:

TITRE PREMIER

But et champ d'application

But

Article premier [1]La présente loi a pour but de garantir la libre formation de l'opinion publique et de favoriser la participation à la vie publique en veillant à la transparence des activités des autorités.

[2]La transparence des activités étatiques est assurée par:

a) l'accès du public aux séances des autorités;

b) l'information du public par les autorités sur leurs activités;

c) l'accès du public aux documents officiels.

Champ d'application

Art. 2 [1]La présente loi s'applique aux autorités cantonales et communales.

[2]Sont considérées comme telles:

a) le Grand Conseil, son bureau et les commissions qui en dépendent;

b) le Conseil d'Etat, l'administration cantonale et les commissions qui en dépendent;

c) le pouvoir judiciaire;

d) les Conseils généraux et communaux, leurs administrations et les commissions qui en dépendent;

e) les groupements d'autorités.

TITRE II

Accès aux séances

Principe

Art. 3 Les autorités siègent en public dans la mesure prévue par la présente loi, le droit fédéral et les traités internationaux.

Séances publiques

Art. 4 [1]Sont publiques:

a) les sessions du Grand Conseil;

b) les séances des Conseils généraux.

[2]Si un intérêt prépondérant public ou privé l'exige, ces autorités peuvent ordonner le huis clos ou n'autoriser que la présence des médias.

[3]Les audiences et prononcés de jugements des autorités judiciaires sont publics, sous réserve des exceptions prévues par les lois et les codes de procédure.

Séances non publiques

Art. 5 [1]Ne sont pas publiques les autres séances des autorités.

[2]Si un intérêt prépondérant public ou privé le rend souhaitable, les autorités peuvent décider l'ouverture de ces séances au public ou n'autoriser que la présence des médias.

[3]Sont compétents pour décider l'ouverture:

a) le Conseil d'Etat pour l'administration cantonale, de même que pour les organismes intercantonaux et interrégionaux en accord avec les cantons ou les régions partenaires;

b) les Conseils communaux pour les administrations communales;

c) L'autorité elle-même dans les autres cas.

Médias

Art. 6 Lors de séances ouvertes au public ou aux médias seulement, les médias doivent bénéficier de places réservées.

Prises de vue et de son

Art. 7 [1]Au cours de ces séances, les prises de vue et de son ou leur retransmission sont autorisées à la condition qu'elles ne perturbent pas le déroulement des débats et qu'elles ne portent pas atteinte à un intérêt prépondérant public ou privé.

[2]Pour les audiences et prononcés de jugement des autorités judiciaires, les prises de vue et de son ou leur retransmission ne sont en principe pas autorisées.

TITRE III

Information du public

CHAPITRE PREMIER

Principes

Généralités

Art. 8 [1]Les autorités communiquent des informations sur leurs activités de nature à intéresser le public à moins qu'un intérêt prépondérant public ou privé ne s'y oppose.

[2]Elles donnent l'information de manière exacte, complète, claire et rapide.

[3]Les autorités assurent la diffusion de l'information par des voies appropriées compte tenu de l'importance de l'information.

Décisions prises à huis clos

Art. 9 L'information portant sur une décision prise à huis clos est donnée de manière adéquate et respectueuse des intérêts ayant justifié le huis clos.

Médias

Art. 10 [1]Les autorités informent en règle générale par l'intermédiaire des médias.

[2]Elles prennent en compte, dans la mesure du possible, les besoins et les contraintes des différents médias.

[3]Elles respectent le principe de l'égalité de traitement entre les médias.

[4]Elles informent les médias gratuitement.

Technologies modernes

Art. 11 Selon les moyens dont elles disposent, les autorités peuvent mettre à disposition du public, par le biais des technologies modernes d'information et de communication, les informations qu'elles ont transmises aux médias et d'autres documents jugés importants.

CHAPITRE 2

Grand Conseil

Etendue de l'information

Art. 12 [1]Les objets à l'ordre du jour du Grand Conseil ainsi que les dates, heures et lieux des sessions sont portés à la connaissance du public.

[2]Les documents destinés aux délibérations sont remis aux parlementaires et rendus publics simultanément.

[3]Les débats du Grand Conseil sont consignés rapidement au Bulletin officiel des délibérations du Grand Conseil qui doit être accessible au public.

[4]L'information du public doit se faire par des moyens appropriés, en particulier par le biais des technologies modernes.

Séances non publiques

Art. 13 Le bureau et les commissions informent le public de leurs travaux et décisions de nature à l'intéresser.

CHAPITRE 3

Conseil d'Etat

Etendue de l'information

Art. 14 [1]Le Conseil d'Etat donne une information régulière et suivie sur les objets qu'il traite, les décisions qu'il prend, les travaux importants de l'administration cantonale, de même que sur ses intentions et projets de nature à intéresser le public.

[2]Il rend publics les documents indispensables à la compréhension de ses décisions à moins qu'un intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose.

[3]Il règle l'information sur les activités de l'administration et de ses commissions.

CHAPITRE 4

Pouvoir judiciaire

Activités juridictionnelles et administratives

Art. 15 Les autorités judiciaires informent le public de leurs activités juridictionnelles et administratives de nature à l'intéresser.

Médias

Art. 16 [1]Pour les causes pénales des tribunaux et les causes civiles publiques du Tribunal cantonal, les journalistes qui en ont fait la demande sont informés régulièrement en temps utile des dates et des heures ainsi que du rôle des audiences.

[2]De cas en cas, ils peuvent obtenir les mêmes renseignements pour les autres séances publiques.

Procédures en cours

Art. 17 [1]Les autorités judiciaires communiquent des informations sur les procédures en cours dans la mesure où l'intérêt public l'exige, notamment:

a) lorsque la collaboration du public est nécessaire pour élucider un crime ou un délit;

b) en raison de la gravité particulière, du caractère ou de la notoriété d'une affaire;

c) lorsque la nécessité s'impose de prévenir ou de corriger des informations erronées de nature à inquiéter l'opinion publique;

d) lorsque la mise en garde du public ou sa protection le requièrent.

[2]En informant, les autorités judiciaires veillent au respect des intérêts légitimes des parties concernées ou des tiers, de même qu'au respect de la présomption d'innocence, et tiennent compte des intérêts de l'enquête.

Procédures closes

Art. 18 [1]Le Tribunal cantonal rend accessible au public les décisions des autorités judiciaires ayant un intérêt jurisprudentiel.

[2]Les données personnelles des parties concernées ou des tiers doivent être supprimées lorsque cela est nécessaire à la protection de la personnalité.

CHAPITRE 5

Autorités communales

Etendue de l'information

Art. 19 [1]Les Conseils communaux informent le public selon les principes énoncés à l'article 14.

[2]Les dates, heures et lieux des séances des Conseils généraux, leurs ordres du jour et les rapports à l'intention de leurs membres sont rendus publics. Ces documents sont envoyés aux médias qui en font la demande.

[3]L'information est destinée en priorité à la population de la commune.

TITRE IV

Accès aux documents officiels

CHAPITRE PREMIER

Principes de transparence

Droit d'accès

Art. 20 [1]Toute personne a le droit d'accéder aux documents officiels dans la mesure prévue par la présente loi.

[2]L'accès aux documents officiels ayant trait aux procédures judiciaires, juridictionnelles administratives et d'arbitrage est régi par les lois spéciales et les codes de procédure.

[3]Les procès-verbaux des séances des autorités qui ne sont pas publiques ne sont pas accessibles.

[4]Sont réservées les dispositions spéciales d'autres lois qui déclarent secrètes certaines informations ou qui les déclarent accessibles à des conditions dérogeant à la présente loi.

Définition des documents officiels

Art. 21 [1]Sont considérées comme documents officiels toutes les informations détenues par une autorité et relatives à l'accomplissement d'une tâche publique, quel qu'en soit le support.

[2]Sont notamment des documents officiels, les rapports, études, procès-verbaux approuvés, statistiques, registres, correspondance, directives, prises de position, préavis ou décisions.

[3]Ne sont pas des documents officiels les documents qui n'ont pas atteint leur stade définitif d'élaboration, qui sont destinés à l'usage personnel ou qui font l'objet d'une commercialisation.

Contenu

Art. 22 [1]Sous réserve de dispositions spéciales contraires, l'accès aux documents officiels comprend la consultation sur place et cas échéant l'obtention de copies.

[2]L'autorité peut aussi donner oralement des renseignements sur le contenu d'un document officiel si la requérante ou le requérant s'en satisfait.

[3]L'usage des copies des documents officiels obtenues de l'autorité est soumis à la législation fédérale relative à la propriété intellectuelle.

Exceptions

Art. 23 [1]L'accès à un document officiel est refusé lorsqu'un intérêt prépondérant public ou privé l'exige.

[2]Un intérêt public prépondérant est notamment reconnu lorsque l'accès au document peut:

a) mettre en danger la sûreté de l'Etat ou la sécurité publique;
b) compromettre la politique extérieure de l'autorité;
c) entraver l'exécution de mesures concrètes d'une autorité;
d) affaiblir la position de négociation d'une autorité;
e) influencer le processus décisionnel d'une autorité.

[3]Un intérêt privé prépondérant est notamment reconnu lorsque:

a) le document officiel contient des données personnelles et que sa communication n'est pas autorisée par la législation relative à la protection des données, à moins que la communication ne soit justifiée par un intérêt public prépondérant;

b) l'accès révèle des secrets professionnels, de fabrication ou d'affaires;

c) l'accès divulgue des informations fournies librement par un tiers à une autorité qui a garanti le secret.

[4]L'accès à un document officiel peut être refusé lorsqu'il exige un travail manifestement disproportionné de l'autorité.

Accès limité

Art. 24 [1]Lorsque seules certaines parties d'un document officiel sont inaccessibles au sens de l'article 23, l'accès doit être accordé pour le reste, à moins que le document ne s'en trouve réduit au point de déformer son sens ou sa portée.

[2]Lorsque les raisons qui justifient l'inaccessibilité d'un document officiel au sens de l'article 23 ne sont que temporaires, l'accès doit être accordé dès que ces raisons cessent d'exister.

Accès assorti de charges

Art. 25 Lorsque l'accès à un document officiel doit être refusé, restreint ou différé, il peut néanmoins être accordé en étant assorti de charges qui sauvegardent les intérêts protégés au sens de l'article 23.

CHAPITRE 2

Procédure d'accès

Forme de la demande

Art. 26 [1]La demande d'accès n'est soumise à aucune exigence de forme; cependant, en cas de besoin, l'autorité peut demander qu'elle soit formulée par écrit.

[2]Elle n'a pas à être motivée.

[3]Elle doit contenir des indications suffisantes pour permettre l'identification du document officiel demandé.

Destinataire de la demande

Art. 27 [1]La demande est adressée à l'autorité qui a émis le document officiel.

[2]Si l'autorité émettrice n'est pas soumise à la présente loi, la demande est adressée à l'autorité qui est la destinataire principale du document officiel.

Traitement

Art. 28 [1]L'autorité traite la demande avec diligence et rapidité.

[2]Dans la mesure du possible, l'autorité soutient le demandeur dans sa démarche, notamment pour permettre l'identification du document officiel demandé.

Consultation

Art. 29 [1]Lorsque l'accès à un document officiel peut porter atteinte à un intérêt prépondérant public ou privé selon l'article 23, les tiers concernés sont consultés.

[2]Ils peuvent indiquer par écrit leur opposition à la communication du document dans un délai de dix jours dès la consultation.

[3]Lorsque l'autorité entend communiquer le document malgré une opposition, elle doit rendre une décision.

[4]Durant la procédure d'opposition, l'autorité ne communique pas le document.

Refus et limitation de l'accès

Art. 30 L'autorité rend une décision lorsqu'elle refuse, restreint, diffère ou assortit de charges la communication d'un document.

Gratuité et émolument

Art. 31 [1]Sous réserve de dispositions légales contraires, l'accès à un document officiel est gratuit.

[2]Un émolument est perçu lorsque des copies sont émises ou que l'accès à un document nécessite un travail important.

[3]Un émolument peut être perçu en cas de renouvellement abusif d'une demande.

[4]Le Conseil d'Etat fixe le tarif des émoluments.

Recours
1. Voies

Art. 32 [1]Le Grand Conseil, le Conseil d'Etat et le Tribunal cantonal statuent définitivement sur les demandes concernant leurs activités.

[2]Les décisions rendues par les autres autorités judiciaires sont susceptibles de recours auprès du Tribunal administratif selon la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979.

[3]Les décisions des autres autorités sont susceptibles de recours selon la LPJA.

2. Traitement

Art. 33 L'autorité de recours rend une décision dans un délai approprié à la nature de l'affaire.

CHAPITRE 3

Classement et archivage

Classement

Art. 34 Les autorités veillent à ce que le classement des documents officiels facilite leur accès**.**

Documents archivés

Art. 35 Tout document officiel archivé demeure accessible indépendamment du délai de protection institué par la législation sur les archives publiques, lorsque le demandeur aurait pu y avoir accès avant son archivage en vertu de la présente loi.

TITRE V

Promotion de la transparence

Compétences

Art. 36 [1]Le chancelier d'Etat est chargé de promouvoir la transparence des activités étatiques.

[2]A cet effet, il:

a) informe le public sur les principes de la présente loi;

b) sensibilise les autorités aux exigences de la transparence;

c) assiste et conseille les particuliers et les autorités en matière de transparence.

[3]Chaque année, le chancelier d'Etat adresse au Grand Conseil et au Conseil d'Etat un rapport sur ses activités en matière de transparence et en assure la publicité. Il peut en outre leur adresser en tout temps, d'office ou sur demande, un rapport spécial.

TITRE VI

Dispositions transitoires et finales

Droit transitoire: Documents archivés

Art. 37 L'article 35 est également applicable aux documents officiels archivés avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Exécution

Art. 38 Le Conseil d'Etat édicte les dispositions d'exécution.

Abrogation

Art. 39 L'article 23, alinéa 4, 2e phrase, de la loi sur les communes, du 21 décembre 1964 (RSN 171.1), est abrogé.

Publication et entrée en vigueur

Art. 40 [1]La présente loi est soumise au référendum facultatif.

[2]Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.

[3]Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente, *Les secrétaires,*

TABLE DES MATIÈRES

Pages

RÉSUMÉ 1

1. INTRODUCTION 2
1.1. Généralités 2
1.2. Situation aux niveaux international et européen 3
1.3. Situation au niveau fédéral 3
1.4. Situation dans les cantons 4
1.5. Situation dans le canton de Neuchâtel 4
1.6. Constitution cantonale 4
1.7. Historique 5
1.8. Complémentarité des principes de transparence et de protection des données 6
1.9. Présentation générale du projet 7

2. COMMENTAIRE PAR ARTICLE DU PROJET DE LOI SUR LA TRANSPARENCE DES ACTIVITÉS ÉTATIQUES (LTAE) 7
Titre premier – But et champ d'application 7
Titre II – Accès aux séances 8
Titre III – Information du public 10
Titre IV – Accès aux documents officiels 15
Titre V – Promotion de la transparence 23
Titre VI – Dispositions transitoires et finales 24

3. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET EFFETS SUR L'ÉTAT DU PERSONNEL 25

4. REPONSE A LA MOTION 99.146 DU GROUPE SOCIALISTE "UNE VERITABLE POLITIQUE DE COMMUNICATION, CONDITION NECESSAIRE POUR SE RAPPROCHER DE LA POPULATION" 25
4.1. Introduction générale 26
4.2. La communication, une place prioritaire 27
4.2.1. Introduction 27
4.2.2. Objectifs 27
4.2.3. Principes 28
4.3 Structure et organisation de l'information 29
4.3.1. Compétences 29
4.3.2. Moyens 29
4.3.3. Organisation de l'information 29
4.4. Site Internet 30
4.4.1 Un site Internet riche et évolutif 30
4.4.2. Règles de publication 30
4.5. En bref 31

5. CONCLUSION 31

Loi sur la transparence des activités étatiques (LTAE) 32