



**Rapport de la commission législative au Grand Conseil
concernant
le projet de loi de la commission de gestion et
des finances 08.198, du 4 novembre 2008, portant
modification de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC)**

(Du 21 avril 2010)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION ET PROJET DE LOI

En date du 4 novembre 2008, la commission de gestion et des finances a déposé le projet de loi suivant:

08.198

4 novembre 2008

Projet de loi de la commission de gestion et des finances, portant modification de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC)

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition de la commission législative,
décrète:*

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

Art. 21, al. 3^{bis}, 3^{ter} et 3^{quater} (nouveaux)

^{3bis}Lorsque la commission constate que l'exécution de son mandat nécessite d'autres mesures d'investigation, sans pour autant que les conditions justifiant l'institution d'une commission d'enquête parlementaire au sens des articles 28b et suivants de la présente loi ne soient réalisées, elle peut interroger des personnes appelées à fournir des renseignements, auditionner des témoins, demander des renseignements et des documents aux autorités, aux membres d'autorités, aux services administratifs, aux collaborateurs de l'Etat et aux particuliers, ordonner des expertises et procéder à des inspections de lieux. Elle entend au préalable le Conseil d'Etat et en informe le bureau du Grand Conseil.

^{3ter}Elle peut confier les autres mesures d'investigation à une sous-commission.

^{3quater}Les articles 28g, 28h, 28i et 28j de la présente loi sont applicables par analogie.

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

Art. 3 ¹La présente loi entre en vigueur le ...

²Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

L'urgence est demandée

Commentaires

La CGF a mandaté son bureau élargi afin qu'il analyse les possibilités de modifications de ses prérogatives en matière d'investigations. Le bureau a travaillé avec le service juridique de l'Etat afin que ses propositions s'inscrivent dans l'appareil législatif existant.

Il est relativement courant que, sur mandat de la CGF, une sous-commission ou une commission ad hoc issue de ses rangs soit amenée à pousser ses investigations lorsqu'un problème apparaît dans les services.

Le droit à l'information est d'ores et déjà prévu par l'OGC et le règlement de fonctionnement de la CGF: elle doit avoir accès aux documents qu'elle sollicite et pouvoir auditionner des personnes, en accord avec le Conseil d'Etat.

Lorsque le problème implique le Conseil d'Etat lui-même, le Grand Conseil peut mettre sur pied une CEP dont les pouvoirs sont très étendus. Ses conclusions font l'objet d'un rapport au Grand Conseil.

La modification que nous vous proposons doit permettre une recherche plus en profondeur sans pour autant justifier la création d'une CEP. Sur mandat de la CGF, elle permettra notamment d'auditionner des personnes hors de la présence du Conseil d'Etat sans son accord et d'avoir accès à tous les documents qu'elle juge nécessaire de consulter. Le Conseil d'Etat et le bureau du Grand Conseil sont alors informés des démarches envisagées. Cette possibilité existe dans la plupart des cantons romands.

La CGF souhaite aussi que des moyens financiers spécifiques lui soient alloués par la création d'une ligne budgétaire relative à ses travaux, afin qu'elle puisse confier des mandats externes lorsque cela est nécessaire à l'exercice de sa mission, sans émarger au budget tel qu'il est actuellement défini pour le Grand Conseil.

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

La commission l'a examiné dans la composition suivante:

Président: M. Raphaël Comte
Vice-présidente: M^{me} Anne Tissot Schulthess
Rapporteur: M. Yvan Botteron
Membres: M. Michel Bise
M. Mario Castioni
M. Frédéric Cuhe
M^{me} Fabienne Montandon
M. Philippe Bauer
M. Armand Blaser
M. Marc-André Nardin
M. Francis Monnier
M^{me} Veronika Pantillon
M. Alain Bringolf
M. Raymond Clottu
M. Bernhard Wenger

Puis dans la composition suivante dès le début de la 48^e législature:

Président: M. Michel Bise
Vice-président: M. Yvan Botteron
Rapporteuse: M^{me} Veronika Pantillon
Membres: M. Jean-Pierre Baer
M. Armand Blaser
M. Mario Castioni
M^{me} Anne Tissot Schulthess
M. Philippe Bauer
M. Francis Monnier
M. Marc-André Nardin
M. Pascal Sandoz
M^{me} Véronique Jaquet
M. Thomas Perret
M. Bernhard Wenger
M. Walter Willener

2. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné le projet de loi en date des 28 novembre 2008, 11 janvier et 15 février 2010, et du 21 avril 2010 pour l'adoption du présent rapport.

M. Jean Studer, président du Conseil d'Etat, chef du DJSF, le chef du service juridique et la cheffe du service du Grand Conseil ont participé à l'ensemble des travaux. L'ancien chancelier d'Etat a participé à la séance de novembre 2008, et la chancelière d'Etat a participé aux séances en 2010.

Le projet de loi a été défendu par le bureau de la commission de gestion et des finances (CGF) lors de la séance du 28 novembre 2008, puis par le président et plusieurs membres de la CGF, ainsi que M. Claude Borel, ancien président de la commission, lors des séances suivantes.

3. DEBAT EN COMMISSION

3.1. Débat sur la clause d'urgence

Les auteurs du projet de loi ont muni ce dernier de la clause d'urgence parce qu'ils souhaitent qu'il soit traité en même temps que le deuxième volet de la réforme de l'OGC qui était alors en révision. Il s'agit donc moins d'une urgence que d'une opportunité. La majorité des commissaires ont estimé que la clause d'urgence ne se justifiait pas.

Au vote, la commission a rejeté l'urgence par 6 voix contre 5.

3.2. Sièges de la matière

Le droit d'information du Grand Conseil et de ses commissions est garanti par l'article 79 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE). La loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) prévoit pour sa part à l'article 5a, alinéa 1, que "le Grand Conseil et ses commissions ont le droit d'obtenir du Conseil d'Etat, du Tribunal cantonal, de l'administration et des fonctionnaires judiciaires toutes les informations dont ils ont besoin pour accomplir leur tâche [...]". L'alinéa 2 prévoit qu'"en cas de contestation, le Grand Conseil tranche après avoir entendu le Conseil d'Etat ou le Tribunal cantonal et, au besoin les deux". L'article 21 OGC reprend ces mêmes principes concernant la CGF.

3.3. Position des auteurs du projet

Les auteurs estiment que les moyens d'investigation et d'information qui sont à disposition de la CGF ne sont pas suffisants. Même si usuellement les documents sont fournis facilement, l'accès diffère selon les départements, et de plus, il est difficile de demander des documents dont on ignore l'existence. L'objectif est de trouver une solution à mi-chemin entre la situation actuelle et l'institution d'une commission d'enquête parlementaire (CEP).

Les exemples concrets qui démontrent un dysfonctionnement sont notamment les suivants:

1. Dans le cadre du traitement d'un objet relatif à la promotion économique, les membres de la sous-commission de la CGF ont rencontré des difficultés pour obtenir un certain nombre de renseignements. Dans le même cas, il s'est posé la question de savoir si une audition d'une conseillère d'Etat d'un autre canton était possible.
2. La CGF a constaté une écriture qui soulevait des questions dans le rapport du contrôle cantonal des finances (CCFI). Quand la sous-commission compétente de la CGF a voulu procéder au contrôle, on lui a répondu que son président pouvait aller dans les bureaux du département et consulter les pièces sur place, sans pouvoir les photocopier.
3. La sous-commission DSAS voulait étudier la possibilité de changer la clé de répartition des subsides de l'assurance-maladie en fonction des montants alloués et du barème. La demande de disposer des clés de répartition a été faite à deux reprises au Conseil d'Etat, qui a finalement répondu qu'il ne voulait pas entrer en matière sur ce sujet.

Les auteurs du projet de loi estiment que les moyens actuels à disposition sont trop lourds et longs: en cas de problème, notamment quand l'accès à des documents est refusé, la CGF doit en référer au Grand Conseil qui devra alors trancher.

Le but est aussi de ne pas cumuler l'instauration des CEP qui doivent rester réservées aux cas d'une certaine gravité.

Le volet financier devrait aussi être réglé par le projet de loi. Actuellement, la CGF n'a aucune légitimité pour financer des études ou des enquêtes. L'OGC exige une base légale pour toute dépense du Grand Conseil, base légale qui fait actuellement défaut.

Les auteurs du projet de loi relèvent le fait que ce projet de loi a été accepté à l'unanimité au sein de la CGF.

3.4. Position du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat n'est pas favorable à ce projet de loi. A son avis, il n'est pas heureux d'instituer une étape intermédiaire entre les possibilités prévues actuellement (art. 5a, 21 et 28b à 28q OGC). Il estime que les moyens à disposition sont suffisants, et que si des informations ou des documents sont refusés, la CGF n'a qu'à saisir le Grand Conseil afin que celui-ci tranche. Le représentant du Conseil d'Etat relève en outre que si l'on veut donner à la CGF des pouvoirs d'une CEP, il faudrait aussi y englober les obligations de cette dernière, ce qui n'est pas le cas dans le projet proposé.

3.5. Débat général

Une majorité de commissaires est d'avis que les moyens à disposition sont suffisants, que la CGF peut saisir le Grand Conseil en cas de problème, ce qui a aussi le mérite de mettre à jour les blocages. Un commissaire craint l'instauration d'une "semi-CEP". Est aussi émise la critique selon laquelle si la CGF veut avoir de nouvelles prérogatives, elle doit en assumer les responsabilités, notamment en offrant certaines garanties procédurales lors d'une audition de témoin. Sont aussi émises des craintes que la CGF devienne trop importante et aboutisse à "un Etat dans l'Etat".

Plusieurs commissaires expriment leurs inquiétudes quant aux exemples de blocages qui ont été donnés par les représentants de la CGF. Certains estiment qu'il faut examiner les possibilités d'améliorer le fonctionnement de la CGF et évoquent d'autres législations comme celle du canton de Genève, où la commission de contrôle de gestion peut demander directement les renseignements et documents qu'elle juge utiles aux services et entités qu'elle est chargée de surveiller, alors que selon la législation neuchâteloise, la commission doit toujours passer par le Conseil d'Etat. Un autre membre de la commission estime que la CGF doit disposer de moyens d'investigation et d'information plus efficaces et que la situation actuelle n'est pas suffisante; il craint aussi que la commission législative ne veuille donner suite à ce projet de loi pour une question de concurrence entre commissions.

Plusieurs commissaires s'expriment aussi en faveur d'une disposition dans l'OGC qui habiliterait les commissions à engager des dépenses. Depuis cette année il existe une rubrique budgétaire pour des expertises qui s'élève à un montant de 10.000 francs, mais qui n'a pas de base légale.

Une contre-proposition du service juridique au projet de loi n'a pas trouvé grâce aux yeux de la commission. Cette proposition prévoyait que si la CGF constatait que l'exécution de son mandat nécessitait d'autres mesures d'investigation, sans pour autant que l'institution d'une CEP se justifie, elle pourrait faire application des articles 28g à 28n OGC, qui gèrent la CEP.

Au vote, la commission a refusé l'entrée en matière par 9 voix contre 4 et 1 abstention.

La commission a décidé de revenir ultérieurement avec une proposition de modification de l'OGC, qui donnera aux commissions la possibilité d'engager des dépenses pour des mandats, expertises ou études.

4. CONCLUSION

A l'unanimité des membres présents, la commission a adopté le présent rapport lors de sa séance du 21 avril 2010, et recommande au Grand Conseil de ne pas entrer en matière sur ce projet de loi.

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

Neuchâtel, le 21 avril 2010

Au nom de la commission législative:

Le président,
M. BISE

La rapporteuse,
V. PANTILLON