Rapport de la commission législative au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi modifiant la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) (Récusation)

(Du 30 octobre 2023)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION ET PROJET DE LOI

En date du 27 janvier 2023, le projet de loi suivant a été déposé :

23.127
27 janvier 2023
Projet de loi du groupe libéral-radical
modifiant la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) (Récusation : adapter la loi à la pratique du Grand Conseil)

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

Article premier La loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 30 octobre 2012, est modifiée comme suit :

Art. 42

Si l'objet de la discussion concerne particulièrement un membre du Grand Conseil à titre personnel ou professionnel, il *peut* se retirer pendant la discussion et la votation. *Il n'y a notamment pas lieu à récusation lorsque la discussion et le vote portent sur le budget et les comptes.*

Art. 43

Supprimé.

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

Art. 3 Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation de la présente loi, qui entre en vigueur dès sa promulgation.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :
La présidente, *Le secrétaire général,*

Signataire : Béatrice Haeny

Autres signataires : Blaise Courvoisier, Francis Krähenbühl, Quentin Di Meo, Patricia Borloz, Sophie Rohrer, Marie-Claude Fallet, Vincent Martinez, Ludovic Kuntzer, Didier Germain, Corine Schaffner, Claudine Geiser, Caroline Juillerat, Carine Muster, Sébastien Marti, Damien Humbert-Droz, Cédric Haldimann, Nadia Chassot, Sarah Curty, Bastian Droz, Fabio Bongiovanni, Andreas Jurt, Sloane Studer, Sandra Menoud, Pascale Ethel Leutwiler.

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

2. COMPOSITION DE LA COMMISSION

La commission a siégé dans la composition suivante:

Présidente :	M[me] Sarah Pearson Perret
Vice-présidente :	M[me] Cloé Dutoit
Rapporteure :	M[me] Béatrice Haeny
Membres :	M[me] Céline Dupraz
	M[me] Sophie Rohrer
	M. Damien Humbert-Droz
	M[me] Corine Bolay Mercier
	M. Romain Dubois
	M[me] Sarah Blum
	M. Fabio Bongiovanni
	M. Antoine de Montmollin
	M[me] Céline Barrelet
	M. Daniel Berger

Elle a été soutenue dans ses travaux par M[me] Sandrine Wavre, assistante parlementaire.

3. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné le projet de loi en date des 3 mai, 30 août et 24 octobre 2023.

En date du 3 mai 2023, les membres de la commission législative ont décidé, à l'unanimité, de créer un groupe de travail en charge d'étudier la question de la récusation. Ce groupe de travail, composé de quatre député-e-s et de la cheffe du service juridique s'est réuni les 13 juin, 3 juillet et 23 août 2023. La secrétaire générale du Grand Conseil a participé aux travaux du groupe de travail lors de la séance du 3 juillet 2023.

M. Alain Ribaux, chef du département de l'économie, de la sécurité et de la culture et la cheffe du service juridique de l'État de Neuchâtel ont participé aux travaux de la commission.

M[me] Haeny a défendu le projet de loi.

4. EXAMEN DU PROJET DE LOI ET VOTE D'ENTRÉE EN MATIÈRE

4.1. Position de l'auteure du projet

Ce projet de loi a pour but d'éclaircir les pratiques actuelles en matière de récusation. En effet, de nombreuses situations ont donné lieu à des décisions différentes, donnant l'impression que les dispositions en vigueur sont sujettes à interprétation variable. Ce projet de loi vise à modifier la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) et à l'adapter à la

pratique en assouplissant l'obligation de se récuser et en laissant chaque député-e le choix d'agir selon ses convictions.

4.2. Débat général

Les règles relatives à la récusation ont pour objectif d'empêcher les conflits d'intérêts et de garantir l'indépendance dans l'exercice du mandat politique. Alors que les règles d'incompatibilités empêchent les conflits d'intérêts les plus fréquents et qui se posent de manière générale, les règles sur la récusation ciblent les situations concrètes.

La commission partage l'avis de la première signataire qui relève une situation ou une pratique peu claire et qu'il s'agit de modifier.

Cependant, il est rapidement apparu que le projet de loi tel qu'il a été déposé s'avèrerait contraire à la Constitution neuchâteloise, mais que d'autres modifications qui respecteraient le cadre constitutionnel actuel seraient envisageables.

La commission a constitué un groupe de travail chargé d'élaborer des propositions concrètes.

4.2.1 Groupe de travail

Le groupe de travail s'est penché sur la question de la récusation en comparant notamment les pratiques des autres cantons suisses.

Les pratiques sont variées. Certains cantons distinguent les règles de participation en commission et en plénum ou encore s'agissant du vote.

Certains prévoient une récusation systématique alors que d'autres limitent la récusation à des cas très précis, notamment dans les fonctions de haute surveillance, mais compensent cela par un devoir d'annonce des liens d'intérêt sur le modèle de l'Assemblée fédérale.

L'article 11, alinéa 3, de la Loi fédérale sur le Parlement (LParl) prévoit par exemple que « *Tout député dont les intérêts personnels sont directement concernés par un objet en délibération est tenu de le signaler lorsqu'il s'exprime sur cet objet au conseil ou en commission* ». L'alinéa 4 précise cependant que « *Le secret professionnel au sens du code pénal est réservé ».*

Un consensus est rapidement apparu quant à la nécessité de conserver le principe de la récusation, mais de mieux en définir le contour en prévoyant que seules les situations dans lesquelles un ou une députée est particulièrement et directement concernée nécessitent une récusation.

Dans les autres cas, notamment lorsqu'il s'agit de décisions générales et abstraites, la récusation n'est pas obligatoire mais un devoir d'annonce des éventuels liens d'intérêts doit être nouvellement instauré.

Actuellement, la question de la récusation des membres du Grand Conseil est traitée de manière générale à l'article 49 Cst. NE et particulière aux articles 42 ss OGC.

Les membres du groupe de travail décident de ne pas modifier l'article 49 Cst. NE, mais de préciser les modalités de la récusation dans l'OGC aux articles 40a ss notamment en insérant un nouveau devoir d'annonce.

Principe de récusation (art. 42 OGC)

Actuellement, l'article 42 OGC, prévoit que si un *« objet de la discussion concerne particulièrement un membre du Grand Conseil à titre personnel ou professionnel, il doit se retirer pendant la discussion et la votation ».*

Le groupe de travail propose de préciser la définition précitée en ajoutant la notion d'intérêt direct. En effet, des situations peu claires s'agissant de votes de décrets ont été constatées en pratique donnant lieu à des interprétations divergentes ce qui n'est pas satisfaisant.

Préciser que lorsqu'un objet de la discussion concerne particulièrement et directement un membre du Grand Conseil à titre personnel ou professionnel, il doit se retirer pendant la discussion et la votation permet ainsi d'enlever le flou qui pouvait parfois régner pour le groupe de travail.

Exceptions (art. 43 lettres a et c OGC)

Actuellement, l'article 43 OGC prévoit qu *« Il n'y a pas lieu à récusation lorsque la discussion et le vote portent sur l'examen des projets de lois, le budget et les comptes »*. Le groupe de travail propose une formulation plus large s'agissant des projets de lois qui inclurait notamment les décrets. La formulation choisie est finalement celle d'acte normatif de portée générale et abstraite. Cette nouvelle formulation est également davantage en adéquation avec la modification de l'article 42 OGC. En effet, un acte normatif de portée générale et abstraite ne concerne par définition pas un membre du Grand Conseil particulièrement et directement.

Le groupe de travail souhaite également inclure dans les exceptions les votes sur l'acceptation ou le classement d'une résolution, d'une recommandation, d'une motion ou d'un postulat.

Haute surveillance (art. 43a nouveau OGC)

En matière de haute surveillance en général et plus particulièrement lors des travaux des commissions de gestion et judiciaire, ou lors de l'examen de demandes de grâce par la commission des pétitions et des grâces, les membres des commissions ou des sous-commissions se récusent non seulement pour les motifs de l'article 42, mais également lorsque leur impartialité pourrait être mise en cause pour d'autres raisons. Actuellement, il est fait appel à la conscience des député-e-s, sans qu'à la connaissance du groupe de travail cela ait pu donner lieu à des situations critiques. Il semble néanmoins opportun de préciser cela dans la loi. La modification proposée s'inspire de la formulation de l'article 11a, al. 1, première phrase, LParl.

Annonce (article 40a nouveau OGC)

Les membres du groupe de travail proposent de modifier l'OGC en rendant obligatoire l'annonce des liens d'intérêts au moment de la prise de parole du ou de la député-e pendant le débat.

Cette annonce aurait pu prendre plusieurs formes, celle d'une annonce par la présidence de l'organe concerné, celle d'un affichage sur l'écran des député-e-s concerné-e-s ou encore celle de l'annonce par le ou la député-e concernée. À l'unanimité, la dernière option a été choisie par le groupe de travail se calquant ainsi sur le modèle du Parlement fédéral.

Parallèlement aux modifications des articles proposés, les député-e-s proposent d'ajouter dans les commentaires de l'OGC des éléments plus précis dans le but de donner des lignes directrices au bureau du Grand Conseil et à ses membres et permettre ainsi une meilleure uniformisation des pratiques.

Ainsi, il sera mentionné que les personnes exerçant une fonction dirigeante au sein d'une institution publique ou parapublique devront se récuser lors du débat et du vote qui concerne cette dernière. En revanche cela ne devrait pas être le cas si une mesure vise toute une branche d'activité.

Le secret professionnel au sens du code pénal est réservé.

Séances de commissions

Les membres du groupe de travail s'interrogent quant au fait de savoir si les nouvelles règles relatives à la récusation doivent également s'appliquer aux séances de commissions. Certains député-e-s craignent que la récusation prive la commission de certaines compétences. D'autres voient d'un mauvais œil cette asymétrie entre séances de commissions et sessions du Grand Conseil.

Au vote, par 7 voix contre 4 et 2 abstentions, la commission refuse de distinguer les règles relatives à la récusation s'agissant des débats en plénum et des débats en commissions. Les mêmes règles s'appliqueront ainsi tant lors des débats en commissions que ceux en plénum.

4.3. Vote d'entrée en matière

L'entrée en matière a été acceptée, à l'unanimité, le 3 mai 2023.

5. EXAMEN DU PROJET DE LOI ARTICLE PAR ARTICLE

Loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) **(actuellement en vigueur)**	**Projet de loi de la commission**	**Adjonctions aux commentaires de la loi**
	Article 40a (nouveau) *Annonce* *Les membres du Grand Conseil et les membres suppléants signalent leurs liens d'intérêts relatifs à un objet traité par le Grand Conseil lorsqu'ils s'expriment à son sujet en plénum ou lors d'une séance de commission*.	L'idée est de rendre le débat plus transparent sans pour autant se priver des compétences des député-e-s. Le secret professionnel au sens du code pénal est toutefois réservé. Il convient ainsi qu'avant de prendre la parole, un ou une député-e concerné-e indique s'il exerce un mandat que ce soit au niveau d'une association, d'une fondation, d'un établissement de droit public ou d'une collectivité si celui-ci pourrait avoir un lien avec le sujet concerné sans pour autant se trouver dans une situation donnant lieu à récusation.

Sans opposition, la commission accepte la modification.

Loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) (actuellement en vigueur)	Projet de loi de la commission	Adjonctions aux commentaires de la loi
Article 42 Si l'objet de la discussion concerne particulièrement un membre du Grand Conseil à titre personnel ou professionnel, il doit se retirer pendant la discussion et la votation.	**Article 42** Si l'objet de la discussion concerne particulièrement *et directement* un membre du Grand Conseil à titre personnel ou professionnel, il doit se retirer spontanément pendant la discussion et la votation.	La récusation s'applique en particulier lorsque la discussion et le vote portent notamment sur des élections, des décrets qui peuvent concerner des situations particulières (art. 188, let.d OGC), et sur certains décrets financiers. Dans ces cas, doivent se récuser les parlementaires directement touchés par la mesure. On considère que tel est le cas notamment lorsque le/la parlementaire est particulièrement et directement touché-e ou a) la personne à laquelle il/elle est marié-e ou avec laquelle il/elle vit en partenariat enregistré ou en ménage commun, ou une personne dont il est parent ou allié en ligne directe ou jusqu'au troisième degré en ligne collatérale ; b) une personne physique dont il/elle est le/la représentant-e légal-e, le/la curateur-trice ou le/la mandataire ; c) une personne morale ou une autre institution de droit privé ou de droit public envers laquelle il/elle se trouve dans un rapport de dépendance, notamment parce qu'il/elle en est le conseil, ou qu'il/elle y exerce une fonction dirigeante. Exercent les fonctions dirigeantes, les personnes qui siègent notamment au sein de conseil de fondation, d'administration ou de direction. Doivent se récuser par exemple les membres des directions d'écoles lors d'une modification qui touche en particulier l'école concernée mais pas s'il s'agit d'une mesure qui concerne l'ensemble du domaine. De manière générale, si l'objet traité concerne un domaine dans son ensemble, le ou la député-e concerné ne doit pas se récuser, mais devra l'annoncer selon l'article 40a s'il ou elle souhaite s'exprimer.

Par 7 voix contre 2 et 4 abstentions, la commission accepte la modification.

Loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) (actuellement en vigueur)	Projet de loi de la commission	Adjonctions aux commentaires de la loi
Article 43 Il n'y a pas lieu à récusation lorsque la discussion et le vote portent : a) sur l'examen des projets de lois ; b) sur le budget et les comptes ;	**Article 43, lettres a et c (nouveau)** a) *sur un acte normatif de portée générale et abstraite* ; c) *Sur l'acceptation ou le classement d'une résolution, d'une recommandation, d'une motion, d'un postulat ou d'un avis lors de consultations fédérales.*	

Sans opposition, la commission accepte la modification.

Loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) (actuellement en vigueur)	Projet de loi de la commission	Adjonctions aux commentaires de la loi
	Article 43a (nouveau) *Haute surveillance* *En matière de haute surveillance et d'évaluations des politiques publiques en général et plus particulièrement lors de travaux des commissions de gestion et judiciaire, ou lors de l'examen de demandes de grâce, les membres de commissions ou de sous-commissions se récusent non seulement pour les motifs de l'article 42, mais également lorsque leur impartialité pourrait être mise en cause pour d'autres raisons.*	Lorsque les sous-commissions de finances se réunissent avec les sous-commissions de gestion, elles sont également soumises au présent article.

Par 12 voix et 1 abstention, la commission accepte la modification.

6. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL

(art. 160, al. 1, let. *d*, OGC)

Ce projet de loi n'a aucune incidence ni sur les finances, ni sur le personnel de l'État.

7. MAJORITÉ REQUISE POUR L'ADOPTION DU PROJET DE LOI

Le projet de loi n'engendre pas de dépenses nouvelles. Son adoption est ainsi soumise à la majorité simple des votants.

8. INFLUENCE DU PROJET SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES

Le projet de loi soumis n'a aucune influence sur la répartition des tâches entre l'État et les communes.

9. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR (art. 160, al. 1, let. *g*, OGC)

Le projet de loi soumis est conforme au droit supérieur.

10. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES DU PROJET AINSI QUE SES CONSÉQUENCES POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES (art. 160, al. 1, let. *j*, OGC)

Le projet de loi n'a ni de conséquences économiques, sociales ou environnementales, ni de conséquences pour les générations futures.

11. CONSÉQUENCES SUR LA PRISE EN COMPTE DE L'INCLUSION DES PERSONNES VIVANT AVEC UN HANDICAP (art. 160, al. 1, let. b^{bis}, OGC)

Le projet de loi n'a aucune conséquence sur la prise en compte de l'inclusion des personnes vivant avec un handicap.

12. CONCLUSION

À l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil d'adopter le projet de loi ci-après.

La commission a adopté le présent rapport sans opposition et par voie électronique le 30 octobre 2023.

Préavis sur le traitement du projet (art. 272ss OGC)

À l'unanimité, la commission propose que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

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

Neuchâtel, le 30 octobre 2023

Au nom de la commission législative :

La présidente, S. PEARSON PERRET

La rapporteure, B. HAENY

Loi
modifiant 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, du 30 octobre 2023,

décrète :

Article premier La loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 30 octobre 2012, est modifiée comme suit :

Annonce

Art. 40a (nouveau)

Les membres du Grand Conseil et les membres suppléants signalent leurs liens d'intérêts relatifs à un objet traité par le Grand Conseil lorsqu'ils s'expriment à son sujet en plénum ou lors d'une séance de commission.

Art. 42 (nouvelle teneur)

Si l'objet de la discussion concerne particulièrement et directement un membre du Grand Conseil à titre personnel ou professionnel, il doit se retirer spontanément pendant la discussion et la votation.

Art. 43 (nouvelle teneur)

Il n'y a pas lieu à récusation lorsque la discussion et le vote portent :

a) sur un acte normatif de portée générale et abstraite ;

b) sur le budget et les comptes ;

c) sur l'acceptation ou le classement d'une résolution, d'une recommandation, d'une motion, d'un postulat ou d'un avis lors de consultations fédérales.

Haute surveillance

Art. 43a (nouveau)

En matière de haute surveillance et d'évaluations des politiques publiques en général et plus particulièrement lors de travaux des commissions de gestion et judiciaire, ou lors de l'examen de demandes de grâce, les membres de commissions ou de sous-commissions se récusent non seulement pour les motifs de l'article 42, mais également lorsque leur impartialité pourrait être mise en cause pour d'autres raisons.

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

Art. 3 Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation de la présente loi, qui entre en vigueur dès sa promulgation.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, Le secrétaire général,