



**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
à l'appui
d'un décret concernant la recevabilité matérielle de
l'initiative législative populaire cantonale «Rives pour toutes
et tous ! »**

(Du 14 décembre 2016)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

Un comité d'initiative a annoncé à la chancellerie d'État le lancement d'une initiative législative populaire cantonale intitulée « Rives pour toutes et tous ! ». Le texte en est le suivant :

« Les électrices et électeurs soussigné-e-s, faisant application des articles 98 et suivants de la loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984, demandent par voie d'initiative que les rives et les grèves des lacs du canton de Neuchâtel soient accessibles, de manière continue, pour toutes et tous. Le droit de passage pour les promeneurs-euses et le droit de marchepied sont garantis ».

Art. 1 Principe

Sur tous les fonds riverains des lacs sis sur territoire cantonal neuchâtelois, il doit être laissé de manière continue le long des rives et des grèves un espace libre de toute construction ou autre obstacle au passage des piéton-ne-s.

Cet espace est d'une largeur de 2 mètres au moins afin de garantir un passage, naturel ou aménagé.

Ce cheminement doit permettre le passage des promeneurs-euses d'une part et l'accès de marchepied d'autre part pour les embarcations.

Sont réservées les dispositions qui s'appliquent à la protection des sites naturels.

Art. 2 Coûts et aménagements

Ces chemins piétonniers sont aménagés de sorte qu'une personne puisse se promener librement le long des rives.

L'aménagement et l'entretien du passage est à charge du canton.

Art. 3 Interdictions

La présence de toute clôture, porte ou barrière, toute pose de fil de fer barbelé, toute plantation ou tout autre objet pouvant gêner le passage ou l'accès aux rives et grèves par le lac sont interdites.

Art. 4 Érosion

Si la partie du fonds riverain sur laquelle s'exerce ce droit de passage et de marchepied est enlevée par érosion, ou par les eaux du lac, le passage continuera à s'exercer le long de la nouvelle rive formée par cette érosion, sur un nouvel espace de 2 mètres de largeur qui devra être laissé libre, à cet effet, sur le fonds riverain.

Art. 5 Plan et panneaux d'informations

Le canton établit un plan et des panneaux d'informations où figurent, à titre d'indication, les chemins et passages publics pour les accès des rives.

Art. 6 Délai transitoire

Après acceptation de l'initiative par le Grand Conseil ou le peuple, le canton disposera d'un délai de deux ans pour mettre en œuvre la loi qui sera adoptée.

Le lancement de l'initiative a été publié dans la Feuille officielle No 5, du 5 février 2016, et les listes de signatures attestées ou le certificat de leur dépôt auprès des Conseils communaux ont été déposés à la chancellerie d'État le 4 août 2016, conformément à l'article 105 de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984.

Par arrêté du 31 août 2016, publié dans la Feuille officielle No 35, du 2 septembre 2016, la chancellerie d'État a arrêté le nombre de signatures valables à 5'578, 534 ayant été annulées en application de l'article 107 LDP.

Cet arrêté n'a fait l'objet d'aucune contestation au sens de l'article 134, alinéa 1, LDP.

1. NOMBRE DE SIGNATURES

L'initiative législative populaire cantonale « Rives pour toutes et tous ! » a recueilli, dans le délai de six mois prévu à l'article 105 LDP, le nombre de signatures nécessaires fixé à 4'500 par l'article 40 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 décembre 2000.

2. TRAITEMENT DE L'INITIATIVE LÉGISLATIVE POPULAIRE CANTONALE

L'initiative ayant recueilli le nombre prescrit de signatures valables, le Conseil d'État présente au Grand Conseil un rapport préliminaire l'invitant à se prononcer sur la recevabilité matérielle de celle-ci, dans les trois mois qui suivent la publication des résultats dans la Feuille officielle (art. 107, al. 3, LDP).

Si l'initiative est déclarée recevable par le Grand Conseil, le Conseil d'État la lui transmet accompagnée d'un rapport dans les deux ans qui suivent la publication des résultats dans la Feuille officielle (art. 107, al. 4, LDP).

Le Grand Conseil a alors douze mois pour se prononcer sur l'initiative (art. 110, al. 1 LDP).

La demande d'initiative législative populaire en matière cantonale peut, aux termes de l'article 98, al. 2, LDP, revêtir la forme d'un projet rédigé ou celle d'une proposition générale. En l'espèce, le contenu de la demande est susceptible d'être accepté tel quel. Il n'indique pas simplement le sens qui devrait présider à l'adoption d'un nouvel acte législatif. Le texte est construit selon une énumération d'articles précis. En la matière, l'autorité doit tenir compte avant tout de la volonté exprimée par les promoteurs de

l'initiative. À défaut, c'est un facteur objectif qui sera décisif : une proposition qui ne peut pas être acceptée sans changement, faute de contenir des dispositions de caractère normatif est réputée conçue en termes généraux. Tel n'est pas le cas en l'espèce.

Si, comme celle qui fait l'objet du présent rapport, l'initiative est donc conçue en la forme d'un projet rédigé, le Grand Conseil peut :

- a) l'approuver par une loi ou un décret ;
- b) ne pas l'approuver ; le projet est alors soumis au vote du peuple accompagné ou non d'une proposition de rejet et, le cas échéant, d'un contre-projet (art. 110, al.3, LDP).

Le présent rapport vise exclusivement à traiter de la recevabilité matérielle de l'initiative à l'exclusion de toute autre considération quant à son contenu. Cela signifie qu'il y a lieu de se prononcer sur le respect des principes de l'unité de la forme et de la matière, sur celui de l'unité de rang, d'examiner si l'initiative est conforme aux normes supérieures de droit fédéral, à celles des conventions intercantionales ou internationales, ainsi qu'aux normes internes de droit cantonal dont la hiérarchie ne saurait être altérée. Enfin, il convient de mentionner que l'examen porte aussi sur l'exécutabilité de l'initiative et sur son respect du principe de la bonne foi. Si l'initiative est déclarée recevable par le Grand Conseil, nous vous la transmettrons, accompagnée d'un rapport dans les deux ans qui suivent la publication des résultats (art. 107, al. 4, LDP).

2.1. Respect du principe de l'unité de la forme

Cette règle signifie que l'initiative se présente soit comme un projet rédigé de toutes pièces, soit comme une demande conçue en termes généraux. Cette règle empêche les auteurs de l'initiative de jouer sur tous les tableaux et les obligent à choisir clairement entre les deux genres prévus. Avant tout, et comme mentionné ci-dessus, c'est l'intention des promoteurs qui est déterminante. L'initiative vise à ce qu'il soit possible de se promener autour de tous les lacs du canton au bord des rives, sans entraves, sur un espace de 2 mètres de large au moins réservé à cet effet. Pour parvenir à ce but, elle prévoit plusieurs articles distincts, pourvus d'une note marginale qui constituent un ensemble cohérent. Cette formulation qui s'apparente à un projet de loi doit être considéré comme un projet rédigé de toutes pièces. Elle satisfait ainsi à la première condition de recevabilité prévue à l'article 98, al. 2, LDP.

2.2. Respect du principe de l'unité de la matière

L'initiative ne concerne qu'une seule matière, à savoir l'accessibilité des rives des lacs à toutes et tous, et en tous endroits. La seconde condition de recevabilité prévue à l'article 98, alinéa 2, LDP, est ainsi également remplie.

2.3. Respect du principe de l'unité de rang

L'unité de rang implique que chaque demande d'initiative concerne exclusivement soit la Constitution, soit la loi, soit un décret. Elle ne peut viser en même temps la révision de normes qui appartiennent à des rangs différents.

L'initiative qui fait l'objet du présent rapport ne vise pas à la modification d'une règle constitutionnelle. Elle propose clairement l'adoption d'une loi et remplit ainsi la troisième condition de recevabilité prévue à l'article 98, alinéa 1, LDP.

2.4. Conformité au droit supérieur

Pour être valides, les initiatives cantonales doivent être conformes au droit fédéral, respecter les droits fondamentaux garantis par la Constitution fédérale, telle la garantie

de la propriété, et par les traités internationaux. S'agissant de la conformité au droit fédéral, l'élément essentiel est le texte de l'initiative et la manière dont elle sera appliquée.

En demandant l'accessibilité des rives et des grèves des lacs à toute personne, l'initiative respecte les libertés individuelles et la garantie de la propriété, de même que les principes généraux du droit, comme l'égalité de traitement. Son contenu n'est pas incompatible avec une norme de rang supérieur qui la rendrait sans objet. Elle se conforme au droit fédéral et ne viole aucun engagement valablement souscrit par le canton. Elle obéit au surplus à l'ensemble de l'ordre juridique cantonal. Aussi respecte-t-elle le principe de la conformité au droit supérieur.

2.5. Principe de l'exécutabilité

Le principe de l'exécutabilité d'une initiative est une règle générale qui s'impose dans tous les cas et qui est reconnu tant par la doctrine et la jurisprudence, même à défaut de disposition expresse. Il a pour fondement le fait de ne pas organiser de votations si la décision qui en découle ne peut être suivie d'effets. L'invalidation d'une initiative pour cause d'inexécutabilité est soumise à des conditions très strictes. Pour qu'une initiative soit viciée, il faut que l'inexécutabilité constatée soit absolue, manifeste et de nature matérielle. Une simple difficulté dans sa réalisation ne suffit pas. Enfin, le défaut doit être hors de doute et doit ressortir du texte lui-même. Dans le cas d'espèce, aucun obstacle ne ressort du texte de l'initiative, qui est ainsi exécutable, quand bien même peut-elle susciter la réprobation de quelque propriétaire récalcitrant.

2.6. Respect du principe de la bonne foi

L'initiative doit répondre aux exigences de la bonne foi et, partant, ne pas être abusive. Tel est le cas en l'espèce puisque celle-ci n'a pas pour objet de soumettre au vote du peuple une question qui lui a déjà été soumise à plusieurs reprises et a été clairement tranchée. Elle n'a pas non plus pour but de remplacer une demande de référendum dont les délais seraient échus, ni ne constitue une utilisation insensée de l'appareil démocratique qui aboutit à la remise en question de celui-ci. L'initiative remplit donc la sixième condition de recevabilité.

3. CONCLUSION

Au vu de ce qui précède et pour l'ensemble des motifs invoqués, nous vous proposons d'admettre la recevabilité matérielle de l'initiative législative populaire cantonale « Rives pour toutes et tous ! ». Nous vous demandons en conséquence de bien vouloir prendre en considération le présent rapport, puis adopter le projet de décret ci-après.

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

Neuchâtel, le 14 décembre 2016

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
J.-N. KARAKASH

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret
concernant la recevabilité matérielle de l'initiative législative
populaire cantonale « Rives pour toutes et tous ! »

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu les articles 40 et 100 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel
(Cst. NE), du 24 septembre 2000 ;

vu l'article 107 de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984 ;

sur la proposition du Conseil d'État, du 14 décembre 2016,

décède :

Article unique L'initiative législative populaire cantonale « Rives pour toutes et tous ! »,
conçue sous la forme d'un projet rédigé, est déclarée recevable.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

La secrétaire générale,