



**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret concernant la recevabilité matérielle de
l'initiative constitutionnelle populaire cantonale « Pour la
création d'une Cour des comptes »**

(Du 14 mars 2018)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

Un comité d'initiative a annoncé à la chancellerie d'État le lancement d'une initiative constitutionnelle populaire cantonale intitulée « Pour la création d'une Cour des comptes ». Le texte en est le suivant :

« Les électrices et électeurs soussignés, faisant application des articles 97 et suivants de la loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984, demandent par voie d'initiative que la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel du 24 septembre 2000 soit complétée comme suit :

Art. 86 bis (nouveau)

Attributions

1. Il est institué une Cour des comptes qui assure un contrôle autonome et indépendant de l'administration cantonale, des communes, des institutions de droit public et des organismes privés subventionnés dans lesquels les pouvoirs publics exercent une influence prépondérante.

2. Les contrôles opérés par la Cour des comptes relèvent du libre choix de celle-ci et font l'objet de rapports rendus publics, pouvant comporter des recommandations. Ces rapports sont communiqués au Conseil d'État, au Grand Conseil ainsi qu'à l'entité contrôlée.

3. La Cour des comptes exerce son contrôle selon les critères de la légalité des activités, de la régularité des comptes et du bon emploi des fonds publics. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques.

Art. 86 ter (nouveau)

Contrôle des comptes de l'État

La Cour des comptes est également le réviseur chargé de contrôler les comptes de l'État.

Art. 86 quater (nouveau)

Election

La Cour des comptes est élue par le peuple tous les 6 ans au système majoritaire.

Art. 86 quinquies (nouveau)

Budget et comptes

La Cour des comptes établit chaque année son budget de fonctionnement inscrit au budget cantonal dans une rubrique spécifique ainsi que ses comptes et son rapport de gestion. Ces derniers sont soumis à l'approbation du Grand Conseil.

Art. 86 sexies (nouveau)

Secret de fonction

1. Nul ne peut opposer le secret de fonction à la Cour des comptes. Le secret fiscal et les autres secrets institués par la loi sont réservés.

2. La Cour des comptes peut solliciter la levée des secrets prévus par la loi par une requête motivée qui fixe les limites et les finalités de l'investigation.»

Le lancement de l'initiative a été publié dans la Feuille officielle N° 13, du 31 mars 2017, et les listes de signatures attestées, ou les certificats de leur dépôt auprès des Conseils communaux, ont été déposés à la chancellerie d'État dans le délai échéant le 2 octobre 2017, conformément à l'article 105 de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984.

Par arrêté du 15 novembre 2017, publié dans la Feuille officielle N° 46, du 17 novembre 2017, la chancellerie d'État a arrêté le nombre de signatures valables à 6'733 et à 674 le nombre de signatures nulles en application de l'article 107 LDP.

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

1. NOMBRE DE SIGNATURES

L'initiative constitutionnelle populaire cantonale « Pour la création d'une Cour des comptes » a recueilli, dans le délai de six mois prévu à l'article 105 LDP, le nombre de signatures nécessaires fixé à 6'000 par l'article 102 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 décembre 2000, et par l'article 97 de la LDP.

2. TRAITEMENT DE L'INITIATIVE CONSTITUTIONNELLE 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. 109, al. 1 LDP).

Si, comme celle qui fait l'objet du présent rapport, l'initiative est conçue en la forme d'un projet rédigé, le Grand Conseil décide s'il l'approuve ou non. 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. 109, al. 3 LDP).

La partie révisée de la Constitution est soumise à la sanction populaire dans un délai maximum de six mois à partir de la décision définitive du Grand Conseil et doit, pour être acceptée, réunir la majorité absolue des électrices et électeurs ayant valablement pris part à la votation (art. 109, al. 4 LDP).

3. RECEVABILITÉ MATÉRIELLE

3.1. Respect du principe de l'unité de 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 oblige à choisir clairement entre les deux genres prévus. Avant tout, c'est l'intention des initiants qui est déterminante. En l'espèce, l'initiative prévoit l'ajout dans la Constitution cantonale des articles 86 bis à sexies ayant pour but l'institution d'une Cour des comptes. Elle revêt donc la forme d'un projet rédigé et satisfait ainsi à la première condition de recevabilité prévue à l'article 97, al. 3 LDP.

Le choix, par les initiants, de la forme d'un projet rédigé a pour conséquence que les autorités, tout comme les initiants, sont liés par le texte déposé et la LDP ne leur confère pas le pouvoir de lui apporter la moindre modification. Ce qui constitue un avantage pour l'exercice du droit d'initiative, à savoir la certitude que le texte qui peut finalement être adopté correspondra exactement à ce qui était exprimé initialement, a pour corollaire l'inconvénient d'une absence complète de souplesse dans le traitement de l'initiative.

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

L'initiative ne concerne qu'une seule matière, à savoir la création d'une Cour des comptes, de sorte que le principe de l'unité de la matière est respecté (art. 97, al. 3 *in fine* LDP).

3.3. 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 vise à l'introduction d'une nouvelle règle constitutionnelle, à l'exclusion d'une modification d'une loi ou d'un décret. Elle remplit ainsi la condition de recevabilité prévue à l'article 97, al. 2 LDP.

3.4. 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 (Cst.) et par les traités internationaux. S'agissant de la conformité au droit fédéral, l'élément essentiel à prendre en considération est le texte même de l'initiative et la manière dont elle sera appliquée. Dans le cadre de sa mise en œuvre, il faut qu'une initiative concerne un domaine dans lequel le canton jouit d'une compétence, soit propre, soit déléguée, pour légiférer. L'initiative doit en d'autres termes respecter la répartition des compétences

entre la Confédération et les cantons, telle qu'elle est définie par la Constitution fédérale et les lois.

Selon l'article 51, al. 1 Cst., les cantons jouissent d'une large autonomie constitutionnelle, notamment dans leur organisation politique ; ils sont notamment libres de créer, en plus des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, des organes de contrôle et d'en arrêter la composition et le mode de désignation de leurs membres (FF 2006 8337, p. 8340). Les cantons disposent en outre d'une certaine marge de manœuvre pour déterminer les conditions d'éligibilité et les incompatibilités, mais doivent néanmoins respecter les droits fondamentaux et justifier toute restriction conformément à l'article 36 Cst. (FF 2006 8337, p. 8340).

En l'occurrence, les nouvelles dispositions constitutionnelles instaurent une Cour des comptes, chargée en particulier d'assurer un contrôle autonome et indépendant de l'administration cantonale, des communes, des institutions de droit public et des organismes privés subventionnés dans lesquels les pouvoirs publics exercent une influence prépondérante. La création d'une Cour des comptes s'inscrit dans l'autonomie cantonale en matière d'organisation. Pour le reste, les dispositions proposées respectent également le droit supérieur, à l'instar de la réglementation genevoise dont les dispositions sont similaires aux articles 86 bis à sexies proposés (FF 2013 8319 ; FF 2017 1383, p. 1390).

3.5. 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 que 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 *a priori* exécutable.

3.6. 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. L'initiative 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 aboutirait à la remise en question de celui-ci. L'initiative remplit donc la sixième condition de recevabilité.

4. 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 constitutionnelle populaire cantonale « Pour la création d'une Cour des comptes ». Nous vous demandons en conséquence de bien vouloir prendre en considération le présent rapport, puis adopter le projet de décret ci-après.

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

Neuchâtel, le 14 mars 2018

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. FAVRE

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret
concernant la recevabilité matérielle de l'initiative
constitutionnelle populaire cantonale « Pour la création d'une
Cour des comptes »

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu les articles 100 et 102 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 mars 2018,

décrète :

Article unique L'initiative constitutionnelle populaire cantonale « Pour la création d'une Cour des comptes », conçue sous la forme d'un projet rédigé, est déclarée recevable.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, La secrétaire générale,