

a) Rapport de la commission législative au Grand Conseil

à l'appui

d'un projet de décret fixant la date d'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution cantonale

(Du 22 janvier 2001)

b) Avis du Conseil d'Etat

(Du 31 janvier 2001)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

I. INTRODUCTION ET PROJET DE DECRET

En date du 20 novembre 2000, le groupe PopEcoSol a déposé le projet de décret suivant:

00.163

20 novembre 2000

Projet de décret du groupe PopEcoSol**Décret fixant la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution cantonale**

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'acceptation en votation populaire des 23 et 24 septembre 2000 de la nouvelle Constitution neuchâteloise par 30.513 oui contre 9327 non, soit par 76,59% des votants, sur la proposition de la commission législative, du...

décète:

Article premier La nouvelle Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 25 avril 2000, entre en vigueur le 1^{er} avril 2001.

Art. 2 ¹Le présent décret, qui n'est pas de portée générale, n'est pas soumis au référendum.

²Le Conseil d'Etat est chargé de pourvoir à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, Les secrétaires,

L'urgence est demandée.

Signataires: F. John, E. Augsburger, L. Debrot, P.-A. Thiébaud, C. Gehringer, C. Piguet, A. Bringolf, L. Boegli, C. Stähli-Wolf, F. Portner, D. de la Reussille et G. Taillard.

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

II. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission législative a traité de cet objet lors de ses séances des 20 novembre 2000, 15 janvier et 22 janvier 2001. Elle a auditionné M^{me} Francine John lors des deux premières séances.

Le Conseil d'Etat était représenté par le chancelier d'Etat.

Lors de sa première séance, la commission a accepté l'urgence de ce dossier et a fixé la séance supplémentaire du 15 janvier 2001 dans laquelle elle a traité du fond, la séance du 22 janvier 2001 étant destinée à l'approbation du rapport.

III. DEVELOPPEMENT DU PROJET DE DECRET

M^{me} Francine John rappelle que la décision de la date d'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution est de la compétence du Grand Conseil. Cette nouvelle Constitution amène d'importantes modifications du corps électoral et des critères d'éligibilité. Il est dès lors important de se prononcer avant la date des prochaines élections cantonales, car ce sont elles qui vont déterminer toute la politique du Grand Conseil durant les quatre prochaines années.

Vu sous l'angle juridique, il n'y a pas de limitation au sujet de l'entrée en vigueur de ce décret. La garantie fédérale peut intervenir après la date de l'entrée en vigueur. Si les lois d'application ne sont pas faites, c'est la Constitution qui s'applique directement, sans texte législatif ni réglementation.

Le problème de l'éligibilité de certains fonctionnaires (article 48, alinéa 2, de la Constitution) est relevé et il faudra trouver, dans la loi, des termes précis pour qu'il n'y ait pas d'ambiguïté, d'où certainement une difficulté de pouvoir régler cela d'ici fin janvier (adoption de l'arrêté de convocation du corps électoral, le 24 janvier 2001).

IV. POINT DE VUE DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier d'Etat souligne que le processus de la révision de la Constitution ne se termine pas par l'adoption de la nouvelle Constitution par le peuple, mais par l'adoption des nouveaux textes qui en découlent.

Il s'agit en particulier de la loi sur les droits politiques qui est un domaine à la fois sensible et qui ne souffre ni d'amateurisme, ni d'à peu près, ni d'incertitudes.

Le Conseil d'Etat a prévu de présenter les différents projets de lois d'adaptation lors de la session de juin 2001, car le premier de ces projets vient d'être discuté au Conseil d'Etat. Il est dès lors trop tôt de les soumettre déjà au Grand Conseil.

Il rappelle encore que la population a été clairement informée, que ce soit dans le *Vot'Info* ou dans les conférences de presse qui ont suivi l'adoption de la nouvelle Constitution, sur le fait que l'entrée en vigueur de cette nouvelle Constitution ne devait pas intervenir avant que ne soit achevé le processus législatif.

Il a en outre établi un échéancier des opérations de chancellerie relatif aux élections cantonales (cf. annexe) et insiste sur le délai impératif du 26 février 2001 à midi pour le dépôt des listes de candidats.

Comme la Constitution autorise l'éligibilité de certains fonctionnaires, il ne sera pas possible de connaître, à cette date, lesquels pourront être valablement élus.

V. POINT DE VUE DU SERVICE JURIDIQUE

Sur le principe, le chef du service juridique confirme qu'il n'y a pas d'obstacle juridique à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution au 1^{er} avril 2001 sans avoir au préalable adapté la législation cantonale en conséquence. La Constitution prime sur la loi dont la teneur ne serait plus compatible avec son contenu et s'applique d'office. Avec les incertitudes que cela comporte, il précise que la garantie fédérale peut être donnée après la date de l'entrée en vigueur de la Constitution.

VI. DISCUSSION GENERALE

L'urgence a été acceptée par 12 voix sans opposition.

En effet, au vu de l'échéance des élections cantonales des 7 et 8 avril prochains, l'examen en urgence du projet de décret PopEcoSol a paru évident à la commission.

VII. DISCUSSION DE DETAIL

Au terme de celle-ci et dans le vote d'entrée en matière, la commission s'est trouvée partagée. Sept commissaires approuvent le projet de décret proposé et sept le refusent. Conformément à l'article 27, alinéa 2, de la loi d'organisation du Grand Conseil, le présent rapport fait ainsi état des deux points de vue exprimés et des motifs invoqués par les partisans et les opposants.

1. Arguments favorables à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution au 1^{er} avril 2001

La moitié de la commission favorable au projet de décret insiste sur le fait que le plébiscite de la nouvelle Constitution doit être interprété comme une marque d'enthousiasme face notamment à l'extension des droits populaires. Cette extension suscite de fortes attentes qu'il convient d'honorer le plus rapidement possible. La non entrée en vigueur pour les prochaines élections cantonales, six mois après le vote de la Constitution, d'une disposition applicable directement comme le droit de vote des étrangers serait mal comprise. Pour ce qui concerne l'éligibilité des fonctionnaires, des dispositions d'application peuvent être élaborées rapidement.

Il convient de faire preuve d'une volonté politique et de montrer que les autorités sont capables d'oeuvrer rapidement lorsqu'il s'agit de mettre en application des dispositions très attendues. Temporiser pour des raisons de technique législative susciterait une incompréhension certaine. Même si le *Vot'Info* précisait que la Constitution n'entrerait pas en vigueur immédiatement, aucune échéance précise n'y figurait. On peut estimer que six mois d'attente suffisent et qu'un délai plus long pourrait être perçu comme une volonté de ne pas étendre le corps électoral avant le 8 avril 2001.

2. Arguments défavorables à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution au 1^{er} avril 2001

L'autre moitié des membres de la commission partagent le point de vue du Conseil d'Etat. Ils critiquent en premier lieu la démarche électoraliste des petits partis et regrettent vivement la précipitation et la désorganisation que cela provoque dans le fonctionnement des institutions alors que jusqu'à présent, les débats relatifs à cette nouvelle Constitution se sont déroulés dans une sérénité exemplaire.

Ils insistent sur les délais de traitement de ce projet de décret et sont sceptiques quant aux chances d'aboutissement de la procédure, puisque le Conseil d'Etat dispose formellement d'un délai de deux mois pour faire des observations au sujet d'un rapport de la commission législative et que, de toute manière, le bureau du Grand Conseil devra encore accepter que ce rapport soit mis à l'ordre du jour de la session des 5, 6 et 7 février 2001.

Sans avoir eu le temps de faire un examen normal et raisonnable des dispositions législatives d'adaptation, ils craignent que l'application directe de la nouvelle Constitution crée des situations juridiques incertaines, provoquant un flou, d'éventuels recours et crée le désordre dans la République.

Le cas de l'éligibilité des fonctionnaires est relevé, car la nouvelle Constitution ne définit pas précisément quelles catégories de fonctionnaires pourra être éligible. Le fait de les porter en liste sans avoir la certitude qu'ils pourront, s'ils sont élus, entrer en fonction n'est pas très respectueux de la volonté populaire.

VIII. CONCLUSIONS

La commission législative n'ayant pas pu se déterminer en faveur ou en défaveur du projet de décret, elle propose au Grand Conseil de se prononcer en plénum à son sujet.

La commission législative a adopté le présent rapport lors de sa séance du 22 janvier 2001, par 13 voix sans opposition.

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

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

Neuchâtel, le 22 janvier 2001

Au nom de la commission législative:

Le président,

W. WILLENER

Le rapporteur,

L. AMEZ-DROZ

Décret
fixant la date d'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution cantonale

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'acceptation en votation populaire des 23 et 24 septembre 2000 de la nouvelle Constitution neuchâteloise par 30.513 oui contre 9327 non, soit par 76,59% des votant;

sur la proposition de la commission législative, du 22 janvier 2001,

décrète:

Article premier La nouvelle Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 25 avril 2000, entre en vigueur le 1^{er} avril 2001.

Art. 2 ¹Le présent décret, qui n'est pas de portée générale, n'est pas soumis au référendum.

²Le Conseil d'Etat est chargé de pourvoir à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, Les secrétaires,

ANNEXE

Echéancier des opérations relatives aux élections cantonales des 7 et 8 avril 2001
(1^{er} tour)

<i>Dates</i>	<i>Tâches</i>
Mercredi 24 janvier	Adoption par le Conseil d'Etat de l'arrêté de convocation des électeurs
Jeudi 25 janvier	<ul style="list-style-type: none"> – Lettre aux partis politiques et aux communes donnant, avec l'arrêté de convocation des électeurs, toutes indications utiles pour le dépôt des listes – Communiqué de presse sur la répartition des sièges
Lundi 26 février, à midi	Délai pour le dépôt des listes à la chancellerie d'Etat (Grand Conseil et Conseil d'Etat)
Mercredi 28 février	Publication dans la Feuille officielle des listes provisoires (Grand Conseil et Conseil d'Etat)
Vendredi 2 mars, à midi	Délai pour le retrait d'une candidatures (Conseil d'Etat)
Lundi 5 mars, à 17h30	Délai pour la déclaration de conjointement des listes
Mercredi 7 mars	Remise aux communes, par l'imprimerie, de la notice qui sera jointe aux bulletins de vote adressés aux électeurs
Jeudi 8 mars, à midi	Délai pour le retrait de candidatures (Grand Conseil)
Vendredi 9 mars, à midi	Délai pour le remplacement de candidatures (Grand Conseil)
Lundi 12 mars, à midi	Délai pour le remplacement de candidatures (Conseil d'Etat)
Mercredi 14 mars	<ul style="list-style-type: none"> – Publication dans la Feuille officielle des listes définitives (Grand Conseil et Conseil d'Etat) – Publication dans la Feuille officielle de l'arrêté portant nomination des commissions de répartition électorale – Remise aux communes des bulletins électoraux pour les deux élections
Vendredi 30 mars	Publication dans la Feuille officielle des bureaux de vote
Samedi 7 et dimanche 8 avril	Elections
Mercredi 11 avril	Lettre aux présidents des partis communiquant la composition du bureau provisoire du Grand Conseil
Vendredi 13 avril	Publication dans la Feuille officielle des résultats (Grand Conseil et Conseil d'Etat)
Jeudi 19 avril	Échéance du délai de recours (Grand Conseil et Conseil d'Etat)

Avis du Conseil d'Etat

(Du 31 janvier 2001)

Monsieur le président,
Mesdames, Messieurs,

En application de l'article 75, alinéa 4, de la loi d'organisation du Grand Conseil, nous avons l'honneur de vous faire part de notre position concernant l'entrée en vigueur précipitée de la nouvelle constitution cantonale demandée par le projet de décret du groupe PopEcoSol.

Ainsi que nous en avons déjà fait part à la commission législative par l'intermédiaire du chancelier, nous tenons à vous réaffirmer notre opposition résolue à la proposition qui vous est faite. En premier lieu parce que nous avons partagé et soutenu l'opinion de la commission constitution, jusqu'alors non contestée, selon laquelle la charte fondamentale de notre canton ne devait entrer en vigueur que lorsque les travaux d'adaptation nécessaires de la législation seraient terminés.

Aux yeux de notre Conseil, le processus de révision constitutionnelle ne s'est pas arrêté avec l'adoption du nouveau texte par le peuple. Il se poursuit avec le travail législatif actuel. Il est nécessaire que cette dernière étape puisse être conduite avec le sérieux et la sérénité qui ont été la règle lors des travaux d'élaboration de la nouvelle constitution et qui ne sont pas étrangers au succès que cette dernière a rencontré en votation populaire.

Il serait regrettable que le consensus qui n'a, jusqu'ici, rencontré aucune voix dissonante dans la conduite du projet soit rompu à cause d'intérêts sectoriels ou d'échéances électorales qui lui sont totalement étrangers.

Prendre le temps de la réflexion pour légiférer ne signifie pas traîner. Le président de la commission constitution donnait d'ailleurs comme objectif réaliste de l'achèvement des travaux et de l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution le début de l'année 2002.

Adoptée par le peuple en juin 1993, la constitution bernoise, dont est largement inspirée la neuchâteloise, est entrée en vigueur en janvier 1995. Le délai prévu par notre canton n'a donc rien d'abusif, d'autant moins que le fascicule d'information distribué à toutes les électrices et à tous les électeurs était parfaitement limpide à ce sujet: *"Si la nouvelle Constitution est acceptée par les citoyennes et citoyens, elle n'entrera cependant pas en vigueur immédiatement, mais seulement à une date ultérieure, qui sera fixée par le Grand Conseil. Cette date sera fonction du temps nécessaire à adapter toute la législation neuchâteloise au nouveau texte fondamental"*.

Pour sa part, notre Conseil n'a pas tardé puisque, dès l'issue du vote populaire connue, il mandatait l'ancien chef de son service juridique pour préparer la révision législative indispensable à l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution.

Les propositions que nous avons arrêtées, suite au travail de notre mandataire, sont actuellement soumises à des consultations sectorielles auprès du Bureau du Grand Conseil, des communes, des autorités judiciaires et des associations de personnel de l'Etat.

Cette consultation était tout à fait normale dans le cadre des communes et des autorités judiciaires directement concernées. Elle était de plus formellement demandée par le Bureau du Grand Conseil et obligatoire de par la loi et selon la récente convention signée avec les associations du personnel de l'Etat pour ce qui est de l'établissement de la liste des fonctionnaires non éligibles.

De toute manière, il nous semble préférable d'être en mesure de présenter au parlement des projets de loi faisant déjà l'objet d'un large consensus afin de faciliter le travail des députés et éviter au maximum le risque de référendums ultérieurs qui retarderaient fortement tout le processus d'adaptation.

C'est pourquoi, nous inscrirons cet objet en principe à la session de juin, estimant avoir travaillé avec toute la diligence requise mais sans précipitation, fidèle à l'esprit avec lequel ont œuvré jusqu'à présent nos constituants, c'est à dire le Grand Conseil.

Si, comme l'a relevé le chef de notre service juridique, d'un point de vue théorique, la mise en vigueur d'une constitution sans dispositions d'application est possible, cette éventualité serait néanmoins source d'une série de graves incertitudes, en particulier sur les deux points qui ont motivé le projet du groupe PopEcoSol.

1. La nouvelle Constitution permet aux membres du personnel de l'administration cantonale d'être membres du Grand Conseil, à l'exception de certaines catégories d'entre eux que la loi doit définir. La Constitution ne désigne dès lors pas, de manière précise, qui peut ou ne peut pas être membre du personnel de l'administration cantonale en même temps que membre du Grand Conseil. Pour les prochaines élections du mois d'avril prochain, comme la désignation des membres du personnel de l'administration cantonale qui ne pourront être membres du Grand Conseil n'aura fait l'objet d'aucun débat au Grand Conseil, chaque membre de l'administration sera amené individuellement à interpréter la Constitution. Il devra alors se mettre en liste sans savoir si réellement il est éligible. Ce faisant, il fera courir aux électeurs le risque de voter pour un candidat potentiellement inéligible. Que celui-ci soit élu ou non a finalement peu d'importance. Par contre, que le corps électoral ait à élire ses futurs représentants dans un tel degré d'incertitude quant à leur éligibilité est difficilement acceptable, voire même inacceptable. Quant à l'élu lui-même, qui pourrait devenir inéligible ultérieurement par l'effet de la loi, il ne pourrait que quitter le personnel de l'administration cantonale s'il voulait conserver son siège, ou au cas contraire, démissionner. Et que dire si un référendum est lancé contre la loi qui sera ultérieurement votée par le parlement, amplifiant encore l'incertitude! Et que va faire le Grand Conseil tant que durera cette incertitude? Pourra-t-il valablement légiférer avec, en son sein, des députés susceptibles d'être frappés d'inéligibilité? Nous pensons que le Grand Conseil ne peut raisonnablement permettre qu'une telle insécurité règne sur les prochaines élections.
2. En son article 37, alinéa 1, lettre c, la nouvelle Constitution reconnaît le droit de vote aux étrangères et étrangers ainsi qu'aux apatrides qui sont au bénéfice d'une autorisation d'établissement en vertu de la législation fédérale et qui sont domiciliés dans le canton depuis au moins cinq ans. Il s'agit là d'une nouveauté qui entraîne de très nombreuses conséquences du point de vue administratif. Les systèmes de gestion des habitants dans les communes, petites ou grandes, ne contiennent pas

nécessairement d'indication sur le temps de résidence de la personne dans le canton. Dès lors, pour chaque étrangère, étranger ou apatride titulaire d'une autorisation d'établissement, la commune devra entreprendre les recherches nécessaires pour déterminer s'il est dans le canton depuis plus de cinq ans ou non. De la réponse à cette question va dépendre sa qualité d'électrice ou d'électeur. Une telle recherche et les contrôles qu'elle présuppose impliquent qu'ils puissent s'effectuer avec toute la sérénité voulue.

Ces électrices et électeurs nouveaux, après contrôle, doivent être saisis et incorporés dans l'ensemble du système informatique propre aux communes. Des tests et des contrôles nombreux sont indispensables pour pouvoir s'assurer de la parfaite conformité des données saisies avec les registres électoraux.

Les mêmes opérations devront être faites avec les Suissesses et les Suisses de l'étranger à qui la nouvelle Constitution accorde également la qualité d'électrices et d'électeurs.

Tout cela ne peut être fait dans la fébrilité, surtout si l'on veut bien tenir compte des moyens que vous savez tous fort limités que les communes peuvent mettre à disposition pour réaliser un tel travail.

Les risques que, malgré la bonne volonté et les efforts de tous, les communes et plus particulièrement les grandes communes ou les villes, ne puissent mener à temps l'ensemble des opérations de mise en place du support technique sont évidents. Cette précipitation soudaine fait planer sur les prochaines élections d'importantes incertitudes et ouvre la porte à de graves dysfonctionnements pouvant mettre en cause la légalité de telles élections.

Nous nous sommes borné à n'examiner que les conséquences d'une mise en vigueur de la nouvelle Constitution cantonale sans dispositions d'application en matière de droits politiques. Il n'en demeure pas moins qu'il existe de nombreux autres problèmes que créerait cette situation législative boiteuse. Prenons l'exemple d'un principe nouveau qui entrerait en force avec la nouvelle Constitution mais dont les dispositions d'application se heurteraient à une demande de référendum, puis à un échec en vote populaire. Comment les autorités pourraient-elles, dans cette hypothèse, appliquer ce nouveau principe?

Si les auteurs de ce projet de décret souhaitent que la nouvelle Constitution entre en vigueur le 1^{er} avril, c'est donc exclusivement en fonction des prochaines élections cantonales. Nous pensons et réaffirmons qu'il serait regrettable de donner une suite favorable à un tel projet.

C'est pour toutes ces raisons que nous vous demandons de vous en tenir à la démarche que le Grand Conseil a adoptée en tant que constituant et de ne pas voter pour la Constitution une entrée en vigueur précipitée qui poserait beaucoup plus de problèmes qu'elle n'en résoudrait.

Neuchâtel, le 31 janvier 2001

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,

TH. BEGUIN

Le chancelier,

J.-M. REBER