



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret
concernant la recevabilité matérielle de
l'initiative législative populaire cantonale
« Assurance-maternité cantonale »**

(Du 15 août 2001)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

Au début du mois de décembre de l'an 2000, le parti socialiste neuchâtelois a annoncé à la chancellerie d'Etat le lancement d'une initiative législative populaire cantonale intitulée « Assurance-maternité cantonale ». Cette initiative, qui fait partie de trois initiatives regroupées sous l'appellation « Mieux vivre en familleS », est rédigée comme suit :

Constatant :

- *l'augmentation régulière des charges familiales ;*
- *l'approbation par le peuple neuchâtelois, mais le refus par le peuple suisse, de l'assurance-maternité ;*
- *l'inadaptation de la politique familiale aux besoins des enfants et des familles ;*
- *la nécessité de favoriser le partage des tâches entre femmes et hommes.*

Les citoyennes et citoyens soussigné(e)s, exerçant leurs droits politiques dans le canton de Neuchâtel, demandent que l'Etat édicte des dispositions légales pour une véritable politique familiale, comprenant la création d'une assurance-maternité cantonale, selon le principe suivant :

« Pour compléter les systèmes existants, le canton crée une assurance-maternité de seize semaines, dès l'accouchement, pour toutes les femmes domiciliées sur territoire neuchâtelois. »

Le lancement de l'initiative a été publié dans la *Feuille officielle* du 6 décembre 2000 et les listes de signatures ont été déposées à la chancellerie d'Etat le 6 juin 2001.

Par arrêté du 2 juillet 2001, publié dans la *Feuille officielle* le 4 juillet 2001, la chancellerie d'Etat a arrêté le nombre de signatures valables à 6732, 760 ayant été annulées.

Cet arrêté n'a fait l'objet d'aucune réclamation au sens de l'article 134, alinéa 1, de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984.

1. NOMBRE DE SIGNATURES

L'initiative législative populaire cantonale « Assurance-maternité cantonale » a recueilli, dans le délai de six mois prévu à l'article 105 LDP, le nombre de signatures nécessaires fixé à 6000 par l'article 38 de la Constitution du 21 novembre 1858 actuellement encore en vigueur.

2. TRAITEMENT DE L'INITIATIVE LÉGISLATIVE POPULAIRE CANTONALE : RAPPEL DE PROCÉDURE

L'initiative ayant recueilli le nombre prescrit de signatures valables, le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil un rapport préliminaire l'invitant à se prononcer exclusivement 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'Etat 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). Si, comme celle qui fait l'objet du présent rapport, l'initiative est conçue en termes généraux le Grand Conseil peut :

- ou l'approuver ou y donner suite en rédigeant un texte qui l'adopte dans une loi ou un décret de portée générale ;
- ou la soumettre directement au vote du peuple accompagnée ou non d'une proposition de rejet et, le cas échéant, d'un contreprojet.

En cas d'acceptation par le peuple, le Grand Conseil rédige alors dans les deux ans un texte qu'il adopte dans une loi ou un décret de portée générale (art. 110, al. 2, LDP).

Le présent rapport ne porte dès lors que sur la recevabilité matérielle de l'initiative, à l'exclusion de toute autre appréciation quant à son contenu.

3. RECEVABILITÉ MATÉRIELLE

Selon l'article 107, alinéa 3, LDP, il appartient au Grand Conseil de se prononcer sur la recevabilité matérielle de l'initiative en examinant :

- si elle respecte le principe de l'unité de la forme ;
- si elle respecte le principe de l'unité de la matière ;
- si elle respecte le principe de l'unité de rang ;
- si elle est conforme aux normes supérieures du droit fédéral, à celles des conventions internationales et intercantionales, ainsi qu'aux normes internes du droit cantonal, dont la hiérarchie ne saurait être bouleversée ;
- si elle est matériellement exécutable ;
- si elle n'est pas contraire au principe de la bonne foi.

3.1. Unité de la forme

L'initiative se présente sous la forme d'une proposition demandant la création d'une assurance-maternité cantonale d'une durée de seize semaines, valable dès l'accouchement, pour toutes les femmes domiciliées dans le canton de Neuchâtel. Elle revêt la forme d'une proposition rédigée en termes généraux et satisfait ainsi à la première condition de recevabilité prévue à l'article 98, alinéa 2, LDP.

3.2. Unité de la matière

L'initiative ne concerne qu'une seule matière, en l'occurrence l'introduction d'une assurance-maternité cantonale pour toutes les femmes domiciliées dans le canton. Son objectif est donc singulier. La seconde condition de recevabilité prévue à l'article 98, alinéa 2, LDP est ainsi également remplie.

3.3. Unité de rang

L'initiative ne vise pas à la modification d'une règle constitutionnelle. Elle demande que l'Etat légifère en matière d'assurance-maternité. Elle remplit donc la troisième condition de recevabilité qui est celle de l'unité de rang prévue à l'article 98, alinéa 1, LDP.

3.4. Conformité au droit supérieur

L'initiative ne se heurte à aucune norme supérieure du droit fédéral. Elle respecte les droits fondamentaux garantis par la Constitution fédérale, par les traités internationaux et, plus généralement, l'ensemble du droit international. Enfin, elle est conforme au droit concordataire, à la Constitution cantonale et à l'ordre juridique cantonal.

Bien que l'article 116, alinéa 3, de la Constitution fédérale donne la compétence à la Confédération d'instituer une assurance-maternité, les cantons conservent la faculté d'en créer une tant et aussi longtemps que la Confédération n'aura pas fait usage de sa compétence en la matière. L'article 41, alinéa 2, de la Constitution fédérale charge même les cantons d'une véritable obligation de mettre en œuvre les buts sociaux qu'elle définit, notamment en matière d'assurance-maternité (Auer, Malinverni, Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. II, p. 683). C'est dire que l'initiative est bien conforme à l'ordre juridique suisse, notamment constitutionnel.

L'initiative est donc conforme au droit supérieur. Elle remplit la quatrième condition de recevabilité (Étienne Grisel, *Initiative et référendum populaires*, pp. 255 ss).

3.5. Exécutabilité

L'exécutabilité de l'initiative est imposée par le droit fédéral en tant que condition de recevabilité. Elle découle de la définition même des institutions démocratiques et est ainsi reconnue par la jurisprudence et la doctrine. 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. Cela sous-entend qu'une simple difficulté dans sa réalisation ne suffit pas. Au surplus, il faut que le défaut dont elle souffre ne fasse aucun doute et ressorte du texte lui-même. Enfin, il faut que l'impossibilité résulte de la situation juridique ou de fait générée par l'initiative elle-même.

Or, la présente initiative demande que l'Etat crée une assurance-maternité de seize semaines, dès l'accouchement, pour toutes les femmes domiciliées sur territoire neuchâtelois. Il s'agit d'une proposition claire et précise qui peut être réalisée dans les faits. L'initiative est donc exécutable et remplit la cinquième condition de recevabilité.

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 semble être le cas en l'espèce. L'objet soumis aux électeurs l'est pour la première fois sur le plan cantonal et répond au principe de la bonne foi en démocratie. L'initiative remplit donc assurément 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 législative populaire cantonale «Assurance-maternité cantonale». Nous vous

demandons en conséquence de prendre en considération le présent rapport et d'adopter le projet de décret qui vous est soumis.

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

Neuchâtel, le 15 août 2001

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,

M. DUSONG

Le chancelier,

J.-M. REBER

**Décret
concernant la recevabilité matérielle
de l'initiative législative populaire cantonale
« Assurance-maternité cantonale »**

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'article 38 de la Constitution cantonale ;

vu l'article 107, alinéa 3, de la loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984 ;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 15 août 2001,

décète :

Article unique L'initiative législative populaire cantonale « Assurance-maternité cantonale » est déclarée recevable.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, Les secrétaires,