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 "Pour la construction et la rénovation de logements"

(Du 12 mai 2004)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

Au cours du mois d'août 2003, un comité d'initiative a annoncé à la chancellerie d'Etat le lancement d'une initiative législative populaire cantonale intitulée "Pour la construction et la rénovation de logements". Le texte en est le suivant:

Les électrices et les électeurs soussigné-e-s, exerçant leurs droits politiques dans le canton de Neuchâtel, demandent que l'Etat soutienne la construction, la transformation et la rénovation de logements locatifs répondant aux besoins prépondérants de la population, particulièrement des familles, et favorise ainsi l'attractivité du canton.

1. *Il prend toutes les mesures nécessaires à la réalisation des objectifs suivants:*

   a) *inciter les propriétaires à réaliser les travaux d'entretien et de rénovation raisonnables et proportionnés de leurs immeubles et des logements;*

   b) *maintenir et développer un parc de logements au confort approprié et dont les loyers sont abordables, en tenant compte des principes du développement durable;*

   c) *favoriser en priorité le développement et les activités en ce domaine des collectivités publiques et des organismes privés sans but lucratif, telles les coopératives d'habitation et les fondations.*

2. *Les instruments nécessaires à la réalisation des objectifs poursuivis sont notamment les suivants:*

   a) *l'octroi de prêts sans intérêt ou à un taux préférentiel;*

   b) *le cautionnement d'emprunts hypothécaires et de crédits de construction;*

   c) *l'octroi de subventions aux collectivités publiques et à des organismes privés sans but lucratif tels que les coopératives d'habitation et les fondations;*

   d) *l'encouragement à l'élaboration de projets de construction et de rénovation.*

3. *Les loyers des logements pour lesquels une aide est accordée sont contrôlés par l'Etat sur une durée de 10 à 20 ans selon le type d'aide.*

4. *Pour permettre la mise en œuvre de cette politique, l'Etat constitue un fonds pour la construction et la rénovation de logements, alimenté annuellement d'un montant d'au minimum Fr. 3 millions, sauf les années où le taux d'appartements vacants est supérieur à 2%.*

5. *Dans l'année suivant l'acceptation de cette initiative, le Conseil d'Etat prend les dispositions d'application nécessaires qui resteront en force jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation.*

Le lancement de l'initiative a été publié dans la *Feuille officielle* du 29 août 2003 et les listes de signatures ou les certificats de leur dépôt auprès des Conseils communaux ont été déposés à la chancellerie d'Etat le 2 mars 2004 (art. 99 et 105 LDP).

Par arrêté du 23 mars 2004 publié dans la *Feuille officielle* du 26 mars 2004, la chancellerie d'Etat a arrêté le nombre de signatures valables à 6409, 610 ayant été annulées (art. 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 "Pour la construction et la rénovation de logements " 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 40 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 24 septembre 2000 (ci-après: Cst. NE).

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 la forme d'une proposition générale, le Grand Conseil peut:

– ou l'approuver et y donner suite en rédigeant un texte qu'il adopte dans une loi ou un décret;

– 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 (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 (art. 40, al. 3, Cst. NE);

– 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 intercantonales, 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 demande en substance que l'Etat soutienne la construction, la transformation et la rénovation de logements locatifs par diverses mesures et constitue pour ce faire un fonds alimenté d'un montant annuel de 3 millions de francs au moins. Elle est une initiative législative revêtant la forme d'une proposition générale 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, à savoir la construction et la rénovation de logements et leur financement. 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 dans le domaine spécifique de la construction et de la rénovation de logements. 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 droit fondamentaux garantis par la Constitution fédérale, par les traités internationaux et, plus généralement, par l'ensemble du droit international. Enfin, elle est conforme au droit concordataire, à la Constitution cantonale et à l'ordre juridique cantonal.

L'initiative est donc conforme au droit supérieur. Elle remplit la quatrième condition de recevabilité.

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, en l'espèce, l'initiative prévoit que l'Etat soutienne la construction, la transformation et la rénovation de logements locatifs par des mesures dont il assurera le financement par un fonds. Son exécution ne semble ainsi pas devoir se heurter à des obstacles insurmontables de nature matérielle. L'initiative est donc exécutable et remplit la cinquième condition de recevabilité.

3.6. Respect de la bonne foi

L'initiative doit répondre aux exigences de la bonne foi et, partant, ne pas être abusive. Tel semble en l'espèce être le cas. L'objet soumis aux électeurs répond au principe de la bonne foi en démocratie et l'est pour la première fois. 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 "Pour la construction et la rénovation de logements". 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 12 mai 2004

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,	*Le chancelier,*
TH. BÉGUIN	J.-M. REBER

Décret
concernant la recevabilité matérielle de l'initiative législative populaire cantonale "Pour la construction et la rénovation de logements "

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'article 40 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, 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'Etat, du 12 mai 2004,

décrète:

Article unique L'initiative législative populaire cantonale "Pour la construction et la rénovation de logements" est déclarée recevable.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *Les secrétaires,*