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 "1er mai férié"

(Du 10 mai 2006)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

Au cours du mois d'avril 2005, le syndicat UNIA a annoncé à la chancellerie d'Etat le lancement d'une initiative législative populaire cantonale intitulée "1er mai férié". Le texte en est le suivant:

> *Les électrices et électeurs soussigné-e-s, exerçant leurs droits politiques dans le canton de Neuchâtel, en vertu des articles 98 et suivants de la loi cantonale sur les droits politiques, du 17 octobre 1984, demandent par voie d'initiative que la loi sur le dimanche et les jours fériés, du 30 septembre 1991, soit modifiée de la manière suivante:*
>
> ***Article 3 (Jours fériés), alinéa 1, nouveau***
>
> *Le 1er janvier, le 1er mars, le 1er mai, Vendredi saint, le lundi de Pâques, l'Ascension, le lundi de Pentecôte, le lundi du Jeûne fédéral et le jour de Noël, ainsi que le 2 janvier et le 26 décembre lorsque le 1er janvier respectivement le jour de Noël tombent un dimanche, sont jours de repos assimilés au dimanche.*

Le lancement de l'initiative a été publié dans la *Feuille officielle* du 22 avril 2005 et les listes de signatures attestées ou les certificats de leur dépôt auprès des Conseils communaux ont été déposés à la chancellerie d'Etat le 24 octobre 2005 (art. 99 et 105 LDP).

Par arrêté du 1er décembre 2005 publié dans la *Feuille officielle* du 7 décembre 2005, la chancellerie d'Etat a arrêté le nombre de signatures valables à 7127, 1408 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 "1er mai férié" 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 (Cst. NE), du 24 septembre 2000.

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'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 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 que le 1er mai, le lundi de Pâques, le lundi de Pentecôte et le lundi du Jeûne fédéral soient désormais jours de repos assimilés au dimanche (jours fériés). Elle revêt la forme d'un projet rédigé 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 faire du 1er mai, du lundi de Pâques, du lundi de Pentecôte ainsi que du lundi du Jeûne fédéral de chaque année des jours de repos assimilés au dimanche (jours fériés). 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 s'en tient à demander la modification d'une loi existante. 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

3.4.1. Jours fériés en droit fédéral

La loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (Loi sur le travail) (RS 822.11) prévoit que le jour de la fête nationale est assimilé au dimanche (art. 20a, al. 1 ab initio). Elle prévoit également que les cantons peuvent assimiler au dimanche huit autres jours fériés par an au plus et les fixer différemment selon les régions (art. 20a, al. 1 in fine).

Le droit fédéral n'autorise donc pas les cantons à définir librement le nombre de jours fériés assimilables au dimanche. Il fixe leur nombre à huit au maximum.

La loi sur le travail réserve par contre, de manière expresse, les prescriptions de police fédérales, cantonales et communales, notamment celles qui concernent le repos dominical et les heures d'ouverture des entreprises de vente au détail, des restaurants et cafés et des entreprises de spectacles (art. 71, let. *c*). Cette disposition permet donc aux cantons de prévoir un nombre indéterminé de jours fériés officiels ou chômés, indépendamment des huit jours de repos assimilés au dimanche. Ces autres jours fériés ou chômés de droit cantonal ne sont pas assimilés au dimanche et sont considérés comme jours ouvrables au sens de la loi sur le travail[1].

En conséquence, le travail accompli durant un jour férié cantonal ou communal fondé sur la législation sur le repos dominical n'est pas soumis à l'obtention d'une dérogation à l'interdiction de travailler le dimanche. Cependant, le droit cantonal peut interdire certaines activités durant les jours fériés cantonaux ou communaux fondés sur la législation sur le repos dominical.

A l'inverse, les jours fériés cantonaux assimilables au dimanche sont soumis à la loi fédérale sur le travail, sans restriction[2].

---

[1]Thomas Geiser/Adrian von Kaenel/Rémy Wyler, Commentaire de la loi sur le travail, 2005, p. 322

[2]Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), Commentaire de la loi sur le travail, 2001, ad art. 20a et 71

3.4.2. Jours fériés en droit cantonal

Le canton de Neuchâtel a fait usage de la faculté que lui offrait le droit fédéral d'instituer des jours fériés assimilables au dimanche. Par la loi sur le dimanche et les jours fériés, du 30 septembre 1991 (RSN 941.02), il a défini cinq jours de repos assimilés au dimanche (jours fériés). Il s'agit du 1er janvier, du 1er mars, du Vendredi Saint, de l'Ascension et du jour de Noël, ainsi que le 2 janvier et le 26 décembre lorsque le 1er janvier respectivement le jour de Noël tombent un dimanche (art. 3, al. 1).

Le Conseil d'Etat s'est vu reconnaître la compétence d'instituer dans certaines régions du canton d'autres jours fériés, mais au maximum trois par année (art. 3, al. 2).

Le Conseil d'Etat a d'ailleurs fait usage de cette compétence, puisqu'il a déclaré la Fête Dieu jour de repos assimilé au dimanche (jour férié) sur le territoire de la commune du Landeron, par arrêté d'application de la loi sur le dimanche et les jours fériés, du 4 novembre 1992 (RSN 941.020).

Le canton de Neuchâtel a également fait usage de la compétence qui lui était reconnue par le droit fédéral de prévoir des jours fériés supplémentaires non assimilables au dimanche. A titre d'exemple, la loi sur la supputation des délais de droit cantonal, du 16 décembre 1963 (RSN 161.7), prévoit que pour les délais légaux de droit cantonal et pour les délais fixés par des autorités conformément au droit cantonal, le samedi est assimilé à un jour férié reconnu officiellement (art. 1er). Il en est de même en ce qui concerne les lundis de Pâques, de Pentecôte et du Jeûne fédéral ainsi que le 2 janvier (al. 2).

Le règlement concernant les vacances dans les écoles primaires, secondaires et professionnelles, du 3 avril 1959 (RSN 410.561), prévoit également que ne sont pas comptés comme jours de vacances cinq autres jours au maximum à choisir par l'autorité scolaire compétente parmi les jours fériés non légaux mais néanmoins observés dans le canton, la commune ou l'école, tels que le 2 janvier s'il n'est pas déjà jour férié légal, le lundi de Pâques, le lundi de Pentecôte, le lundi du Jeûne, les jours de fête locale et tous les autres jours marqués par des circonstances particulières (art. 3, al. 1, let. *b*).

3.4.3. Contenu de l'initiative

L'initiative "1er mai férié" propose que l'article 3, alinéa 1, de la loi sur le dimanche et les jours fériés soit modifié en ajoutant le 1er mai, ainsi que le lundi de Pâques, le lundi de Pentecôte et le lundi du Jeûne fédéral à la liste des jours de repos assimilés au dimanche. C'est donc quatre jours supplémentaires que l'initiative demande de reconnaître comme jours de repos assimilés au dimanche. Ce faisant, l'initiative demande de porter à neuf le nombre de jours de repos assimilés au dimanche.

Au surplus, l'initiative ne prévoit pas l'abrogation de l'alinéa 2 de l'article 3 de la loi sur le dimanche et les jours fériés, qui donne compétence au Conseil d'Etat d'instituer dans certaines régions d'autres jours fériés, mais au maximum trois par année. Dans les faits, cela revient à dire qu'en cas d'acceptation de l'initiative, le canton de Neuchâtel aurait neuf jours de repos assimilés au dimanche, avec la faculté laissée au Conseil d'Etat de porter ce nombre à douze au total.

3.4.4 Constat de non-conformité de l'initiative au droit fédéral

Au vu de ce qui précède, force est de constater que l'initiative, dans sa version initiale, se heurte sans conteste possible à une norme supérieure de droit fédéral. En effet, elle institue neuf jours de repos assimilés au dimanche, alors que le droit fédéral n'en prévoit que huit au maximum. De plus, en ne proposant pas l'abrogation de l'alinéa 2 de l'article

3 de la loi sur le dimanche et les jours fériés, l'initiative réserve la possibilité pour le Conseil d'Etat d'instituer encore trois autres jours fériés supplémentaires, ce qui heurte à nouveau de plein fouet le droit fédéral.

Il serait dès lors tentant de déclarer irrecevable l'initiative "1er mai férié" en raison de son incompatibilité avérée avec le droit fédéral. En effet et de prime abord, aucune disposition constitutionnelle ou légale ne reconnaît explicitement au Grand Conseil la compétence de modifier le texte d'une initiative populaire pour la rendre conforme au droit supérieur. Il s'ensuit que le Grand Conseil n'aurait d'autre choix que de déclarer irrecevable dans son ensemble une telle initiative.

Mais, admettre cette hypothèse reviendrait à soustraire l'initiative au vote populaire pour des motifs relevant d'un juridisme qui pourrait être qualifié d'étroit et que rien ne justifierait. Il est donc du devoir du législateur cantonal de sauvegarder, dans toute la mesure du possible, la volonté populaire exprimée par l'initiative. C'est la voie que le Conseil d'Etat a décidé de vous proposer de suivre.

3.4.5. Irrecevabilité partielle de l'initiative

Le Tribunal fédéral, dans une jurisprudence constante, a toujours insisté sur le fait qu'une initiative populaire cantonale ne devait rien contenir qui viole le droit supérieur, qu'il soit cantonal, intercantonal, fédéral ou international[3]. Il a cependant aussi toujours affirmé avec force que l'autorité appelée à statuer sur la validité matérielle d'une initiative devait en interpréter les termes dans le sens le plus favorable aux initiants. Il a également affirmé que les règles d'interprétation usuelles devaient être appliquées à l'examen de la conformité d'une initiative au droit supérieur. Il a enfin admis que, parmi les différentes interprétations possibles, il fallait choisir celle qui d'une part correspondait le mieux au sens et au but de l'initiative en aboutissant à une solution raisonnable et qui, d'autre part, était compatible avec le droit supérieur de la Confédération ou du canton[4].

Fort de ces considérations, le Tribunal fédéral[5] en est finalement arrivé à admettre qu'il était difficilement compréhensible que le législateur cantonal soit habilité à soustraire une initiative au votre populaire pour des motifs juridiques, alors que la voie de la nullité partielle, plus respectueuse de la volonté des auteurs de l'initiative, lui serait interdite. Le Tribunal fédéral en a donc conclu que l'autorité chargée de l'examen d'une initiative doit s'en tenir à une simple déclaration de nullité partielle lorsque l'on peut admettre de façon raisonnable que les signataires de l'initiative auraient aussi souscrit à la seule partie restante de l'initiative. Ce faisant, le Tribunal fédéral[6] a finalement admis qu'une initiative pouvait faire l'objet d'une scission et que seule une partie pouvait être déclarée irrecevable, alors que l'autre subsistait pour autant que la partie restante forme un tout cohérent et qu'elle puisse encore correspondre à la volonté des initiants.

Dans un arrêt Cristin du 28 septembre 1979[7], le Tribunal fédéral a notamment exposé à cet égard que la sanction d'irrecevabilité qui frappe une initiative doit demeurer proportionnée à l'inobservation de la norme juridique considérée. Si le vice ne frappe qu'une partie mineure de l'initiative sans en atteindre le fondement ou la raison d'être, une déclaration d'irrecevabilité totale pourrait paraître une sanction excessive, au regard du droit fédéral. Le respect de la volonté des signataires de l'initiative empêche qu'on soumette au vote populaire une initiative amputée d'une partie de son contenu sans leur

---

[3]ATF 128 I 190, consid. 4; 124 I 107, consid. 5b
[4]ATF 121 I 334; JT 1997 I 354, consid. 2c
[5]ATF 112 Ia 382, consid. 6a
[6]ATF 128 I 190, consid. 6; 125 I 227, consid. 4a
[7]ATF 105 Ia 365, consid. 3

accord exprès ou présumé lorsqu'on peut raisonnablement admettre que les signataires auraient donné leur accord à l'initiative, même sans sa partie viciée. Cette solution sauvegarde aussi bien le respect de la volonté des signataires que le principe de la proportionnalité. Une telle approche du problème a en outre recueilli l'approbation de la plupart des auteurs qui se sont exprimés sur le sujet.

Dans un arrêt de 1997[8], le Tribunal fédéral a également précisé que, nous citons: "le principe de la proportionnalité exige que l'on renonce à prononcer l'irrecevabilité totale d'une initiative dont une partie seulement est contraire au droit, quand on peut raisonnablement admettre que les signataires auraient aussi souscrit à la partie jugée admissible, si une proposition limitée à cette partie leur avait été soumise. La solution de l'irrecevabilité partielle s'applique quand la partie résiduelle n'est pas d'ordre secondaire, mais qu'elle représente un tout cohérent conforme à ce qui avait été voulu à l'origine, de sorte que l'on peut admettre que l'initiative n'est pas privée d'éléments essentiels de son contenu."

Le Tribunal fédéral accorde donc une importance toute particulière à la protection du droit à l'initiative ainsi qu'à la volonté des signataires. Ainsi, même si une interprétation restrictive devrait conduire à déclarer l'initiative "1er mai férié" irrecevable dans son entier, il apparaît préférable d'opter pour la solution permettant de concilier au mieux les intérêts de chacun et plus particulièrement de préserver la volonté des initiants et de respecter le droit d'initiative des signataires ainsi que le droit fédéral. Il faut admettre, de manière raisonnable et objective, que si l'initiative s'était limitée à ajouter trois jours fériés au lieu de quatre et avait prévu l'abrogation de l'article 3, alinéa 2, de la loi sur le dimanche et les jours fériés, elle aurait été signée par un nombre semblable de citoyens. Le texte de l'initiative doit donc être modifié afin que celle-ci soit conforme au droit fédéral sans être dénaturée quant à sa substance ni contrevenir à la volonté des initiants.

Nous proposons donc au Grand Conseil de déclarer recevable l'initiative "1er mai férié" dans la teneur nouvelle suivante:

> *Art. 3, al. 1 et 2*
>
> *[1]Le 1er janvier, le 1er mars, Vendredi Saint, le lundi de Pâques, le 1er mai, l'Ascension, le lundi de Pentecôte et le jour de Noël, ainsi que le 2 janvier et le 26 décembre lorsque le 1er janvier respectivement le jour de Noël tombent un dimanche, sont jours de repos assimilés au dimanche.*
>
> *[2]Abrogé*

Les jours pris en compte dans le texte nouveau de l'initiative l'ont été dans l'ordre adopté par les initiants eux-mêmes dans leur proposition initiale. Seul le dernier jour, soit en l'espèce le lundi du Jeûne fédéral, n'a pas été retenu.

L'initiative doit au surplus et en ce qu'elle porte sur le lundi du Jeûne fédéral, être déclarée irrecevable.

L'initiative, telle que le Conseil d'Etat vous propose de la modifier, peut être soumise au vote du peuple, car elle forme un tout cohérent qui peut être considéré comme correspondant à la volonté initiale des initiants. En ce sens, la solution qui vous est proposée est la plus favorable et la mieux adaptée aux circonstances. Elle respecte au surplus au mieux les droits constitutionnels fondamentaux des citoyens.

---

[8]ATF 121 I 334; JT 1997 I 354, consid. 2a

En conclusion, le texte modifié de l'initiative tel que proposé ne se heurte à aucune norme supérieure de droit fédéral. Il respecte les droits fondamentaux garantis par la Constitution fédérale, par les traités internationaux et, plus généralement, par l'ensemble du droit international. Enfin il est conforme au droit concordataire, à la Constitution cantonale et à l'ordre juridique cantonal.

L'initiative ainsi modifiée 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, dans sa version modifiée, demande que le lundi de Pâques, le 1er mai et le lundi de Pentecôte soient ajoutés à la liste des jours fériés assimilés au dimanche. A l'évidence, son exécution ne se heurte pas 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. A cet égard, il convient de rappeler que selon la doctrine[9], "les exigences de la bonne foi sont transgressées si les mêmes milieux déposent successivement plusieurs initiatives qui visent un objet semblable".

En l'espèce, dans sa version modifiée, l'initiative demande que trois nouveaux jours soient ajoutés à la liste des jours fériés assimilés au dimanche. L'objet soumis aux électrices et aux électeurs répond au principe de la bonne foi en démocratie. De plus, il leur est soumis pour la première fois.

Il faut cependant regretter que les initiants aient utilisé un titre trompeur pour nommer leur initiative. Il aurait en effet été plus conforme au principe de la transparence démocratique que le titre de l'initiative recouvre plus justement son contenu. Cela étant et conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral[10], le Grand Conseil ne pourrait refuser de soumettre une initiative au peuple qu'en cas d'abus manifeste ou d'utilisation insensée des institutions démocratiques. Tel n'est pas le cas en l'espèce.

L'initiative, dans son texte modifié, remplit la sixième et dernière condition de recevabilité.

---

[9]Etienne Grisel, Initiative et référendum populaires, 2004, cit. p. 205 n 506

[10]ATF 128 I 190, consid. 7.1

4. ACCORD DU COMITE D'INITIATIVE

Consulté, le comité d'initiative a fait savoir à la chancellerie, par courrier du 8 mai 2006, qu'il acceptait la modification du texte de son initiative dans la teneur nouvelle que nous proposons.

5. 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 intitulée "1er mai férié" dans sa version modifiée aux termes du présent rapport. 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 10 mai 2006

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,	*Le chancelier,*
B. SOGUEL	J.-M. REBER

Décret
concernant la recevabilité matérielle de l'initiative législative populaire cantonale "1er mai férié"

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'article 40 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'Etat, du 10 mai 2006,

décrète:

Article premier L'initiative législative populaire cantonale "1er mai férié" est déclarée recevable dans la teneur suivante:

> *Les électrices et électeurs soussigné-e-s, exerçant leurs droits politiques dans le canton de Neuchâtel, en vertu des articles 98 et suivants de la loi cantonale sur les droits politiques, du 17 octobre 1984, demandent par voie d'initiative que la loi sur le dimanche et les jours fériés, du 30 septembre 1991, soit modifiée de la manière suivante:*
>
> *Art. 3, al. 1 et 2*
>
> *1Le 1er janvier, le 1er mars, Vendredi Saint, le lundi de Pâques, le 1er mai, l'Ascension, le lundi de Pentecôte et le jour de Noël, ainsi que le 2 janvier et le 26 décembre lorsque le 1er janvier respectivement le jour de Noël tombent un dimanche, sont jours de repos assimilés au dimanche.*
>
> *2Abrogé*

Art. 2 L'initiative législative populaire cantonale "1er mai férié" est déclarée irrecevable en ce qu'elle porte sur le lundi du Jeûne fédéral.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente, *Les secrétaires,*