

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil**

à l'appui

d'un projet de décret concernant la recevabilité matérielle de l'initiative populaire cantonale "Avenir des crêtes: au peuple de décider!"(Du 19 janvier 2011)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

Dans le courant du mois d'avril 2010, un comité d'initiative a annoncé à la chancellerie d'Etat le lancement d'une initiative législative populaire cantonale intitulée "Avenir des crêtes: au peuple de décider!". Le texte en est le suivant:

Les crêtes du Jura neuchâtelois représentent un patrimoine cantonal unique, protégé par le Décret concernant la protection des sites naturels du canton, du 14 février 1966.

Afin de préserver ce patrimoine, les signataires de la présente initiative législative cantonale demandent, en application des articles 98 et ss de la loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984, que dans la zone de crêtes et forêts, au sens du décret de 1966, le canton détermine le nombre, les dimensions et les emplacements de l'ensemble des éoliennes, ainsi que de toute autre construction ou installation de même importance ou de même nature (par exemple antennes de téléphonie), dans un plan d'affectation spécial de niveau cantonal, soumis à un référendum populaire obligatoire.

Toute construction ultérieure du même type nécessitera une modification du plan d'affectation spécial, selon la même procédure.

Le lancement de l'initiative a été publié dans la Feuille officielle du 16 avril 2010 et les listes de signatures attestées ou le certificat de leur dépôt auprès des Conseils communaux ont été déposés à la chancellerie d'Etat le 18 octobre 2010, conformément à l'article 105 de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984.

Par arrêté du 12 novembre 2010, publié dans la Feuille officielle du 19 novembre 2010 n° 46, la chancellerie d'Etat a arrêté le nombre de signatures valables à 6436, 586 ayant été annulées en application de l'article 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 "Avenir des crêtes: au peuple de décider!" a recueilli, dans le délai de six mois prévu à l'article 105 LDP, le nombre de signatures nécessaires fixé à 4500 par l'article 40 de la Constitution de la République et canton de Neuchâtel (Cst NE), du 24 décembre 2000, et à 6000 fixé par l'article 102 du même texte s'agissant d'une révision partielle de la Constitution (cf point 4.3 ci-dessous).

2. TRAITEMENT DE L'INITIATIVE LEGISLATIVE POPULAIRE CANTONALE

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 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 l'initiative législative est conçue en la forme d'une proposition générale, le Grand Conseil peut:

- a) l'approuver et y donner suite. Il rédige alors un texte qu'il adopte dans une loi ou un décret;
- b) la soumettre directement au vote du peuple accompagnée ou non d'une proposition de rejet et, le cas échéant, d'un contre-projet (art. 110, al. 2 LDP).

3. TRAITEMENT DE L'INITIATIVE TENDANT A LA REVISION PARTIELLE DE LA CONSTITUTION

Ce rappel a pour fonction d'envisager ce choix pour des raisons qui seront expliquées au point 4.3 du présent rapport.

Le Grand Conseil doit se prononcer sur l'initiative tendant à la révision partielle de la Constitution au plus tard douze mois après qu'elle lui a été transmise (art. 109, al. 1, LDP).

Saisi d'une proposition générale, le Grand Conseil peut:

- a) l'approuver et y donner suite. Il rédige alors un projet qui est soumis au vote du peuple;
- b) la soumettre directement au vote du peuple accompagnée ou non d'une proposition de rejet et, le cas échéant, d'un contre-projet (art. 109, al. 2, LDP).

4. RECEVABILITE MATERIELLE

Le présent rapport vise exclusivement à traiter de la recevabilité matérielle de l'initiative à l'exclusion de toute autre considération quant à son contenu. Cela signifie qu'il y a lieu de se prononcer sur le respect des principes de l'unité de la forme et de la matière, d'examiner si l'initiative est conforme aux normes supérieures de droit fédéral, à celles des conventions intercantionales ou internationales, ainsi qu'aux normes internes de droit cantonal dont la hiérarchie ne saurait être altérée. Enfin, il convient de mentionner que l'examen porte aussi sur l'exécutabilité de l'initiative et sur son respect du principe de la bonne foi. Si l'initiative est déclarée recevable par le Grand Conseil, nous vous la transmettrons, accompagnée d'un rapport dans les deux ans qui suivent la publication des résultats (art. 107, al. 4, LDP).

4.1. Respect du principe de l'unité de la 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 obligent à choisir clairement entre les deux genres prévus. Avant tout c'est l'intention des promoteurs qui est déterminante. Quand la volonté des auteurs ne s'est pas exprimée, il faut analyser le texte. S'il se présente formellement comme un ensemble de normes juridiques, il sera considéré comme rédigé; il en ira de même si, d'un point de vue matériel, il est tellement précis qu'il ne laisse aucune marge de manœuvre au Grand Conseil. Dans le cas contraire, il sera traité comme un simple vœu (Etienne Grisel, Initiative et référendum populaires, n° 676 et ss).

En l'espèce, dans leur conférence de presse du 18 octobre 2010, les initiants visent à garantir en matière d'affectation des crêtes une procédure démocratique indépendante des appétits locaux et des intérêts financiers. Le texte en lui-même de l'initiative ne se présente pas comme un ensemble de règles juridiques et il contient des termes dont la précision n'est pas exempte de toute souplesse d'interprétation. On doit en déduire qu'il respecte la forme d'une demande rédigée en termes généraux. La première condition de sa recevabilité est ainsi satisfaite.

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

Lorsqu'il s'agit d'initiative, le principe de l'unité de la matière est interprété de façon plus restrictive que lorsqu'il s'agit de référendum. Toutefois, lorsque l'initiative est conçue en termes généraux, l'unité de la matière est abordée avec moins de rigidité. En pareil cas, les diverses parties de l'initiative doivent être reliées par un rapport objectif. Il s'agit ici de soumettre au référendum obligatoire toutes constructions d'éoliennes ou de constructions de même genre, qui doivent figurer dans un plan d'affectation spécial de niveau cantonal lorsqu'il est situé dans la zone de crêtes et forêts. La deuxième condition de recevabilité de l'initiative est réalisée.

4.3. 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 demande en bref que toute implantation d'éoliennes fasse l'objet d'un plan d'affectation spécial de niveau cantonal soumis à un référendum populaire obligatoire. Or, l'article 40, alinéa 2, de la Constitution cantonale (Cst NE) prescrit que l'initiative populaire peut avoir pour objet l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un acte du Grand Conseil qui est lui-même exposé à un référendum facultatif en vertu de l'article 42, alinéa 3, lettres a à c, c'est-à-dire en résumé d'une loi ou d'un décret.

L'article 44 Cst. NE énumère les actes qui sont soumis de plein droit au vote populaire. Il s'agit des initiatives populaires que le Grand Conseil désapprouve. Il peut alors leur opposer un contre-projet (lettre a), des modifications du territoire cantonal (lettre b) et des décrets d'approbation des traités internationaux ou intercantonaux dont le contenu équivaut à un contre-projet (lettre c). Cette disposition se borne à mentionner les cas où, en dehors des révisions constitutionnelles, le vote populaire a lieu de plein droit, sans que les électrices ou les électeurs aient à le demander. Quant à la réserve de l'alinéa 2, "elle montre bien que, dans la logique du projet, il n'y a pas d'autres cas de référendum obligatoire, au niveau cantonal, que ceux qui sont explicitement prévus par l'article 44 et par le titre VII. La création de nouveaux cas suppose une révision de la Constitution; une loi ordinaire n'y suffirait pas" (Alain Bauer, Constitution annotée de la République et canton de Neuchâtel, p. 115, 116 et BGC 165/III, page 2660). C'est dire que ce que demande l'initiative ne peut se concevoir que par une modification de la Constitution (par exemple une adjonction faite à l'énumération de l'article 44 Cst NE). Sous cet aspect, l'initiative déposée, qualifiée de législative par ses auteurs ne respecte pas le principe de l'unité de rang.

Toutefois, suite à la jurisprudence du Tribunal fédéral dans la cause *Annen et consorts* contre Grand Conseil du Canton de Neuchâtel (ATF 104 Ia 343), doit-on considérer que si une initiative vise formellement à modifier une loi, alors qu'elle opère matériellement une révision de la Constitution, le Parlement ne peut pas la déclarer irrecevable, mais doit la traiter comme une initiative constitutionnelle. C'est bien sous cet angle qu'il faut appliquer en l'espèce ce principe et considérer l'initiative déposée comme une initiative tendant à la révision partielle de la Constitution.

4.4. 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, telle la garantie de la propriété, et par les traités internationaux. S'agissant de la conformité au droit fédéral, l'élément essentiel est le texte de l'initiative et la manière dont elle sera appliquée.

Il est nécessaire d'examiner si l'initiative déposée respecte les principes qui régissent le droit fédéral de l'aménagement du territoire. Est en cause ici, l'article 21 LAT qui stipule que les plans d'affectation ont force obligatoire pour chacun (al. 1) et qu'ils doivent faire l'objet des adaptations nécessaires lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées (al. 2). C'est dire que le droit fédéral règle les conditions d'adaptation de ces plans de manière exhaustive et, en vertu du principe de la force dérogatoire du droit fédéral, le droit cantonal ne saurait avoir une portée différente de l'article 21, alinéa 2, LAT (Zen-Ruffinen, Guy Ecabert, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, p. 182 et ss). Cela signifie que l'instauration d'un droit populaire ne peut entraver de quelque manière que ce soit la portée du droit fédéral. L'autorité cantonale administrative compétente pour adopter un plan d'affectation spécial, en l'occurrence le département, doit procéder, nonobstant l'existence d'un droit de consultation par le peuple, à la pesée des intérêts exigée par le droit fédéral et notamment prévoir les adaptations nécessaires si les circonstances le justifient et ce, selon les exigences rappelées par l'arrêt du Tribunal fédéral dans la cause *Eole-Res SA* et Conseil d'Etat de la République et canton

de Neuchâtel contre A et consorts, du 31 août 2006 (ATF 132 II p. 408, consid. 4.2). La nouveauté induite par l'initiative consisterait à soumettre obligatoirement sa décision, après approbation du Conseil d'Etat, au référendum et de s'y plier. Suivant le sort réservé par le peuple à cette décision, favorable ou au contraire défavorable, les parties intéressées à la modification du plan, les propriétaires fonciers, les promoteurs, les voisins, les associations de protection de la nature et d'une manière générale tous ceux qui estiment avoir un intérêt aux résultats de la procédure, conserveraient leur droits intacts de contestation devant une autorité judiciaire cantonale, puis fédérale.

En d'autres termes, l'initiative populaire de rang constitutionnel n'est matériellement recevable, lors de l'examen dans le cadre limité du rapport préliminaire, que si elle n'entrave pas l'applicabilité du droit fédéral auquel le droit cantonal ne peut formellement et matériellement pas déroger. Sous cette réserve, l'initiative proposée est conforme au droit supérieur.

4.5. 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 et 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, les termes "toute autre construction ou installation de même importance ou de même nature" ne définissent pas avec précision l'objet à inclure dans un plan d'affectation spécial. Toutefois, cet élément n'est pas décisif dès lors qu'une réglementation détaillée qui fixe avec précision toutes les contraintes que doit respecter un constructeur, en plus du mode et de la mesure de l'utilisation du sol, doit faire partie d'un plan d'affectation spécial. Ce sont en conséquence ces critères qui permettront l'adoption d'un plan d'affectation spécial qui, s'il est situé en zone de crêtes et forêts, sera soumis à un référendum obligatoire. L'initiative est donc exécutable et remplit la cinquième condition de recevabilité.

4.6. 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. Elle 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 aboutit à la remise en question de celui-ci. L'initiative remplit donc la sixième condition de recevabilité.

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 populaire cantonale "Avenir des crêtes: au peuple de décider!", toutefois en tant qu'initiative constitutionnelle. Cette précision fait l'objet de l'article 2 du projet de décret annexé. 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 19 janvier 2011

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
C. NICATI

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret
concernant la recevabilité matérielle de l'initiative populaire
cantonale "Avenir des crêtes: au peuple de décider!"

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu les articles 40 et 100 de la Constitution de la République et canton de Neuchâtel (Cst NE), du 24 septembre 2000;

vu les articles 107 et 109 de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984;
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 19 janvier 2011,

décète:

Article premier L'initiative législative populaire cantonale "Avenir des crêtes: au peuple de décider!" rédigée sous la forme d'une proposition générale est déclarée recevable.

Art. 2 L'initiative sera traitée comme une révision partielle de la Constitution cantonale.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,