



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 "Pour des allocations
familiales équitables"

(Du 30 novembre 2011)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

Un comité d'initiative a annoncé à la chancellerie d'Etat le lancement d'une initiative législative populaire cantonale intitulée "Pour des allocations familiales équitables". Le texte en est le suivant:

"Les électrices et les électeurs soussignés, faisant application des articles 98 et suivants de la loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984, demandent par voie d'initiative au Grand Conseil la modification de la loi d'introduction de la loi fédérale sur les allocations familiales du 3 septembre 2008, comme suit :

Montants

Art. 3 (nouveau)

¹L'allocation de naissance ou d'adoption est de Fr. 1'200.-

²L'allocation mensuelle pour enfant est fixée au minimum à :

- 230 francs pour chacun des deux premiers enfants;*
- 280 francs pour le troisième enfant et chacun des suivants.*

³L'allocation mensuelle de formation professionnelle est fixée au minimum à :

- 310 francs pour chacun des deux premiers;*
- 360 francs pour le troisième et chacun des suivants.*

⁴En application de l'article 5, al. 3 de la loi fédérale, le Conseil d'Etat indexe par règlement les montants des alinéas 2 et 3 au terme que le Conseil fédéral adapte les rentes de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), à condition que l'indice suisse des prix à la consommation ait augmenté d'au moins 5 points depuis la date à laquelle les montants ont été fixés pour la dernière fois."

Le lancement de l'initiative a été publié dans la Feuille officielle du 18 mars 2011 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 20 septembre 2011, conformément à l'article 105 de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984.

Par arrêté du 17 octobre 2011, publié dans la Feuille officielle du 21 octobre 2011 n° 42, la chancellerie d'Etat a arrêté le nombre de signatures valables à 6223, 543 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 "Pour des allocations familiales équitables" 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.

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, 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 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, sur celui de l'unité de rang, 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).

2.1. 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. L'initiative vise à introduire un nouvel article dans la loi d'introduction de la loi fédérale sur les allocations familiales (LILAFam), du 3 septembre 2008, en remplacement de l'article 3 actuel qui délègue au Conseil d'Etat la tâche de fixer les montants des allocations pour enfant, des allocations de formation professionnelle, des

allocations de naissance et d'adoption. Actuellement, ces allocations figurent dans l'arrêté fixant les montants des allocations familiales, du 18 novembre 2008.

En l'espèce, l'initiative revêt donc la forme d'un projet rédigé et satisfait à la première condition de recevabilité prévue à l'article 98, alinéa 2 LDP.

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

L'initiative ne concerne qu'une seule matière, à savoir le montant des allocations familiales, qui est revu à la hausse. La seconde condition de recevabilité prévue à l'article 98, alinéa 2 LDP est ainsi également remplie.

2.3. 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 ne vise pas à la modification d'une règle constitutionnelle. Elle propose clairement la modification d'une loi et remplit ainsi la troisième condition de recevabilité prévue à l'article 98, alinéa 1, LDP.

2.4. 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.

En demandant une hausse des montants des allocations familiales et leur ancrage dans la loi, l'initiative respecte les libertés individuelles et la garantie de la propriété, de même que les principes généraux du droit, comme l'égalité de traitement. Son contenu n'est pas incompatible avec une norme de rang supérieur qui la rendrait sans objet. Elle se conforme au droit fédéral et ne viole aucun engagement valablement souscrit par le canton. Elle obéit au surplus à l'ensemble de l'ordre juridique cantonal. Aussi respecte-t-elle le principe de la conformité au droit supérieur.

2.5. 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, aucun obstacle ne ressort du texte de l'initiative, qui est ainsi exécutable.

2.6. 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.

3. 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 "Pour des allocations familiales équitables". Nous vous demandons en conséquence de bien vouloir prendre en considération le présent rapport, puis adopter le projet de décret ci-après.

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

Neuchâtel, le 30 novembre 2011

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,
G. ORY

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret
concernant la recevabilité matérielle de l'initiative populaire
cantonale "Pour des allocations familiales équitables"

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 l' article 107 de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 30 novembre 2011,

décète:

Article premier L'initiative législative populaire cantonale "Pour des allocations familiales équitables", conçue sous la forme d'un projet rédigé, est déclarée recevable.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,