



**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret concernant la recevabilité matérielle de
l'initiative législative populaire cantonale « Pour le maintien
d'une formation musicale professionnelle dans le canton de
Neuchâtel »**

(Du 21 janvier 2019)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Un comité d'initiative a annoncé à la chancellerie d'État le lancement d'une initiative législative populaire cantonale intitulée « Pour le maintien d'une formation musicale professionnelle dans le canton de Neuchâtel ». Le texte en est le suivant :

« Les électrices et électeurs soussigné-e-s, faisant application des articles 98 et suivants de la loi cantonale sur les droits politiques du 17 octobre 1984, demandent au Grand Conseil l'adoption d'une loi concrétisant la proposition générale suivante : L'État assure sur son territoire une formation musicale professionnelle accréditée permettant la délivrance de titres Bachelor et Master of Arts.

À cet effet, l'État peut conclure un ou des partenariats avec un canton ou une institution de formation supérieure.

L'État veille à ce que la formation ainsi dispensée rayonne sur l'ensemble de son territoire et fasse l'objet de collaborations avec d'autres institutions culturelles et de formation, en particulier le Conservatoire de musique neuchâtelois. »

Le lancement de l'initiative a été publié dans la Feuille officielle N° 24, du 15 juin 2018, et les listes de signatures attestées, ou les certificats de leur dépôt auprès des Conseils communaux, ont été déposés à la chancellerie d'État dans le délai échéant le 17 décembre 2018, conformément à l'article 105 de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984.

Par arrêté du 31 octobre 2018, publié dans la Feuille officielle N° 44, du 2 novembre 2018, la chancellerie d'État a arrêté le nombre de signatures valables à 5'319 ; 474 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 le maintien d'une formation musicale professionnelle dans le canton de Neuchâtel » a donc recueilli, dans le délai de six mois prévu à l'article 105 LDP, le nombre de signatures nécessaire fixé à 4'500 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

L'initiative ayant recueilli le nombre prescrit de signatures valables, le Conseil d'État 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'État 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 :

- 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. En cas d'acceptation par le peuple, il rédige dans un délai de deux ans un texte qu'il adopte dans une loi ou un décret (art. 110, al. 2 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. Dans ce cadre, le Grand Conseil est appelé à examiner la validité de l'initiative. 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).

En l'occurrence, le Conseil d'État envisage d'organiser le vote sur l'initiative en 2019 (cf. rapport N°18.190 du 31 octobre 2018 de la commission législative au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi sur la Haute école neuchâteloise [HEN] [Moratoire sur la fermeture de la HEM]).

3. RECEVABILITÉ MATÉRIELLE

3.1. 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 oblige à choisir clairement entre les deux genres prévus. Avant tout, c'est l'intention des initiants qui est déterminante.

En l'espèce, l'initiative ne comprend pas une suite d'articles rédigés selon une structure rigide. Elle vise à garantir le maintien d'une formation musicale professionnelle (accréditée), dans le canton de Neuchâtel. L'initiative revêt donc la forme d'un projet conçu en termes généraux et satisfait à la condition prévue à l'article 98, alinéa 2 LDP. Par conséquent, cette proposition générale nécessitera d'être concrétisée par le Grand Conseil qui pourra, cas échéant, corriger les éventuels vices en façonnant les dispositions envisagées (Grisel, Initiative et référendum populaires, 3^{ème} éd., Berne 2004, p. 267, N°690).

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

L'exigence du respect du principe de l'unité de la matière découle de la liberté de vote et, plus particulièrement, du droit à la libre formation de l'opinion des citoyennes et citoyens et à l'expression fidèle et sûre de leur volonté. Ainsi, cette exigence interdit de mêler, dans un même objet soumis au peuple, plusieurs propositions de nature ou de but différents, qui forceraient la citoyenne et le citoyen à une approbation ou à une opposition globale, alors qu'il pourrait n'être d'accord qu'avec une partie des propositions qui lui sont soumises. Il doit par conséquent exister, entre les diverses parties d'une initiative soumise au peuple, un rapport intrinsèque ainsi qu'une unité de but à savoir un rapport de connexité qui fasse apparaître comme objectivement justifiée la réunion de plusieurs propositions en une seule question soumise au vote (ATF 137 I 200, consid. 2.2 ; ATF 129 I 381, consid. 2.1).

En l'occurrence, l'initiative vise pour l'essentiel le maintien sur le territoire neuchâtelois d'une formation musicale professionnelle accréditée permettant la délivrance des titres de Bachelor et Master of Arts. Cela constitue en somme une seule proposition, de sorte que le principe de l'unité de la matière est ici satisfait.

3.3. 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 n'a pas trait à la modification d'une règle constitutionnelle. Elle propose explicitement l'adoption d'une loi concrétisant l'initiative. Ainsi, la troisième condition de recevabilité prévue à l'article 98, alinéa 1 LDP est en l'occurrence remplie.

3.4. 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 (Cst.), et par les traités internationaux. S'agissant de la conformité au droit fédéral, l'élément essentiel à

prendre en considération est le texte même de l'initiative et la manière dont elle sera appliquée. Dans le cadre de sa mise en œuvre, il faut qu'une initiative concerne un domaine dans lequel le canton jouit d'une compétence, soit propre, soit déléguée, pour légiférer. L'initiative doit en d'autres termes respecter la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, telle qu'elle est définie par la Constitution fédérale et les lois.

L'autorité appelée à statuer sur la validité d'une initiative doit en interpréter les termes dans le sens le plus favorable aux initiants. Lorsque, à l'aide des méthodes reconnues, le texte d'une initiative se prête à une interprétation la faisant apparaître comme conforme au droit supérieur, elle doit être déclarée valable et être soumise au peuple. L'interprétation conforme doit permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité (ATF 132 I 282, consid. 3.1 et les références citées). Il convient d'interpréter le texte d'une initiative sur la base des principes d'interprétation reconnus, à savoir en premier lieu, sur la teneur littérale de l'initiative (ATF 129 I 392, consid. 2.2). Une motivation éventuelle de la demande d'initiative, ainsi que les déclarations des initiants, peuvent cependant être prises en considération. Parmi les différents outils d'interprétation, il convient de choisir celui qui, d'une part, correspond le mieux au sens et au but de l'initiative et celui qui conduit à un résultat raisonnable et, d'autre part, celui qui permet une interprétation conforme au droit supérieur fédéral et cantonal (ATF 129 I 392, consid. 2.2 et les références citées).

Selon l'article 63a de la Constitution, la Confédération et les cantons veillent ensemble à la coordination et à la garantie de l'assurance de la qualité dans l'espace suisse des hautes écoles qui comprend en particulier les hautes écoles spécialisées. Ce mandat constitutionnel est notamment concrétisé par la loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LEHE) du 30 septembre 2011, ainsi que par l'accord intercantonal sur le domaine suisse des hautes écoles (concordat sur les hautes écoles), auquel le canton de Neuchâtel a adhéré le 3 décembre 2014. En tant qu'acte de coordination et d'encouragement, la LEHE n'empiète pas sur la compétence et la responsabilité des collectivités responsables des écoles en question. En ce sens, il ne s'agit pas d'une loi-cadre. En tant que collectivités responsables ou coresponsables d'une ou de plusieurs hautes écoles, la Confédération et les cantons restent compétents et responsables de leurs établissements respectifs du domaine des hautes écoles (FF 2009 4067, p. 4107). Cette loi ne statue donc pas sur des questions concrètes relatives à l'organisation des formations ou des offres des hautes écoles. Par ailleurs, la nouvelle coordination des hautes écoles est régie par le principe d'une large autonomie selon lequel les hautes écoles, ainsi que les cantons qui en sont responsables, conservent leur autonomie. Néanmoins, dans les « domaines particulièrement onéreux » – tels que la médecine ou la recherche de pointe en sciences expérimentales – la Conférence suisse des hautes écoles pourra fixer des règles (art. 1 du concordat sur les hautes écoles). En l'espèce, on ne se trouve toutefois pas dans un tel domaine.

Compte tenu de ce qui précède, l'initiative n'apparaît pas « *prima facie* » contraire au droit supérieur, qui se veut surtout de coordination et d'encouragement.

3.5. 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 que 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 vice doit être manifeste et ressortir du texte lui-même.

L'objectif de l'initiative, en particulier l'exigence d'une accréditation, difficile à accomplir, respectivement à maintenir, si l'on se réfère notamment au Rapport d'information du 10 décembre 2007 du Conseil d'État au Grand Conseil sur l'avenir des filières professionnelles du Conservatoire de musique neuchâtelois (08.004), n'est néanmoins pas irréalisable, puisque l'initiative prévoit la possibilité d'établir des collaborations et des partenariats, ce qui reflète en définitive la situation actuelle. Dans le cas d'espèce, aucun obstacle absolu ne ressort donc du texte de l'initiative, qui est ainsi *a priori* exécutable, de sorte qu'il y a lieu de déclarer l'initiative recevable également sous l'angle de l'exécutabilité.

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 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. L'initiative 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 aboutirait à la remise en question de celui-ci. La présente initiative remplit donc la dernière 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 le maintien d'une formation musicale professionnelle dans le canton de Neuchâtel ». 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 21 janvier 2019

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret
concernant la recevabilité matérielle de l'initiative législative
populaire cantonale « Pour le maintien d'une formation musicale
professionnelle dans le canton de Neuchâtel »

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'État, du (date),

décrète :

Article unique L'initiative législative populaire cantonale « Pour le maintien d'une formation musicale professionnelle dans le canton de Neuchâtel », conçue sous la forme d'une proposition générale, est déclarée recevable.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

La secrétaire générale,