



**Rapport de la commission législative au Grand Conseil**  
À l'appui  
**D'un projet de loi**  
**portant modification de la loi sur les droits politiques (LDP)**  
**(Parité des genres sur les listes électorales au Grand Conseil)**

(Du 19 mai 2020)

---

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

**1. INTRODUCTION ET PROJET DE LOI**

En date du 26 mai 2019, le projet de loi suivant a été déposé :

**19.149**

26 mai 2019

**Projet de loi portant modification de la loi sur les droits politiques (LDP)**  
**(Parité des genres sur les listes électorales au Grand Conseil)**

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*  
*Sur la proposition de la commission...,*  
*décède :*

**Article premier** La loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984, est modifiée  
comme suit :

*Article 46, alinéa 3 (nouveau)*

<sup>3</sup>Chaque liste est composée d'au moins 40 pourcents d'hommes et de femmes.

Dispositions transitoires à la modification du...

<sup>1</sup>Chaque liste est composée d'au moins 30 pourcents d'hommes et de femmes pour  
l'élection générale du Grand Conseil en 2021.

<sup>2</sup>Chaque liste est composée d'au moins 35 pourcents d'hommes et de femmes pour  
l'élection générale du Grand Conseil de 2025.

**Art. 2** La présente loi est soumise au référendum facultatif.

**Art. 3** <sup>1</sup>Le Conseil d'État fixe la date de son entrée en vigueur.

<sup>2</sup>Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

*Le président,* *La secrétaire générale,*

Premier signataire : Armin Kapetanovic.

Ce projet a été transmis, comme objet de sa compétence, à la commission législative.

## **2. COMPOSITION DE LA COMMISSION**

La commission a siégé dans la composition suivante :

Président : M. Jean-Jacques Aubert  
Vice-président : M. Christophe Schwarb  
Rapporteur : M. Xavier Challandes  
Membres : M. Baptiste Hunkeler  
M<sup>me</sup> Corine Bolay Mercier  
M. Thomas Facchinetti  
M. Alexandre Houlmann  
M<sup>me</sup> Zoé Bachmann  
M. Jonathan Gretillat  
M<sup>me</sup> Béatrice Haeny  
M. Michel Zurbuchen  
M. Fabio Bongiovanni  
M. Jean-Daniel Jeanneret-Grosjean  
M. Hugues Scheurer  
M. Marc Arlettaz

M<sup>me</sup> Céline Vara a été remplacée par M. Jean-Jacques Aubert dès le 21 novembre 2019.  
M<sup>me</sup> Bourquard Froidevaux a été remplacée par M. Alexandre Houlmann dès le 29 octobre 2019.

## **3. TRAVAUX DE LA COMMISSION**

La commission a examiné le projet de loi en date du 28 août et 24 septembre 2019 ainsi qu'en date du 28 janvier, 13 février, 12 mars et 30 avril 2020. Elle a adopté le présent rapport lors de sa séance du 19 mai 2020.

M. Alain Ribaux, conseiller d'État, chef du DJSC, M<sup>me</sup> Muriel Barrelet, cheffe du Service juridique de l'État, M<sup>me</sup> Séverine Despland, chancelière d'État et M. Vincent Schneider, juriste au Service juridique de l'État ont participé aux travaux de la commission.

M. Armin Kapetanovic a défendu le projet de loi en tant qu'auteur.

## **4. EXAMEN DU PROJET DE LOI**

### **4.1. Position de l'auteur du projet**

M. Kapetanovic détaille la proposition du POP déposée avant même que le Grand Conseil refuse en mai 2019 l'entrée en matière sur un projet de loi sur la parité (19.604). Elle représente une alternative pour que le canton se dote d'un projet solide, notamment du point de vue juridique. L'égalité des chances a toujours été préférée à l'égalité des résultats par les députés du POP.

Le projet de loi préconise un minimum de 40% d'hommes et de 40% de femmes sur chaque liste. Il a volontairement été jugé opportun de laisser une marge de manœuvre aux différents partis par rapport à d'autres critères que le genre. Imposer un pur 50% semblait risqué au regard de plusieurs arrêts du Tribunal fédéral. Aussi, le projet cherche à éviter potentiellement des candidatures alibis ou des retraits d'élu(e)s post-élection.

Le projet se veut rassembleur mais cohérent avec l'environnement politique de notre canton. Les dispositions transitoires permettent à certains partis de s'adapter progressivement et ainsi d'assurer une meilleure représentation des femmes au parlement.

Le projet de loi ne prévoit pas de limite dans le temps, estimant que le Grand Conseil pourra un jour, s'il le souhaite, simplement abroger cette loi. Dans l'idéal, en prenant la moyenne des listes électorales, on devrait arriver à un taux de 50%.

À titre personnel, il estime qu'il s'agit d'un premier pas à franchir mais précise qu'à son avis tout ne se joue pas uniquement sur la composition des listes. Des conditions cadres doivent notamment être améliorées et c'est dans ce but que d'autres objets du POP ont été déposés dans la foulée.

#### **4.2. Position du Conseil d'État**

La question de la parité entre hommes et femmes pour l'élection au Grand Conseil n'est pas une option négociable, dont la réalisation partielle pourrait être jugée satisfaisante pour le Conseil d'État.

Il s'agit d'une exigence dont la réalisation est désormais urgente. Aux yeux du Conseil d'État, rien ne justifie de s'écarter d'une exigence de 50% et encore moins pour plusieurs années.

Le Conseil d'État estime que la mise en œuvre de la circonscription unique pour l'élection du Grand Conseil supprime des rigidités qui pouvaient auparavant être invoquées par les partis politiques pour s'opposer à un tel projet de loi. Avec une élection unique pour une centaine de députés, plus rien ne s'oppose à ce que les partis soient contraints de présenter des listes respectant la parité. C'est d'ailleurs dans cette perspective que le 5 mars 2020, le Conseil d'État a déposé l'amendement suivant :

**Titre : Rapport de la commission législative au Grand Conseil sur le projet de loi portant modification de la loi sur les droits politiques (LDP) Amendement du Conseil d'État**

**Article premier** La loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984, est modifiée comme suit :

*Art. 46, alinéa 3 (nouveau)*

<sup>3</sup>Pour l'élection générale du Grand Conseil, chaque liste est composée pour moitié d'hommes et pour moitié de femmes. Si la liste comporte un nombre impair de candidat-e-s, un écart d'une unité au maximum entre les hommes et les femmes est admis.

Lors de sa séance du 12 mars 2020, la commission s'est penchée sur l'amendement précité et s'est abstenue par 15 voix principalement parce que ce vote a eu lieu après le vote final sur le compromis résultant des travaux de la commission.

#### **4.3. Position de la commission**

La commission législative a accueilli favorablement le projet de loi du POP, rappelant qu'elle avait également préavisé favorablement le projet 19.604 parité hommes-femmes au sein du Grand Conseil dont l'entrée en matière avait été refusée par le plénum.

La commission est donc favorable à une mesure augmentant la représentation des femmes sur les listes électorales. En effet, la sous-représentation des femmes est un problème chronique de notre système électoral qui est décrié depuis de très nombreuses années et il est temps qu'une solution pragmatique soit adoptée. C'est principalement pour cette raison que la commission a accepté l'entrée en matière à l'unanimité.

La question des pourcentages a suscité un large débat au sein de la commission. Si l'objectif à atteindre était partagé par l'ensemble des commissaires, le pourcentage, le rythme et la durée de la mesure ont donné lieu à des divergences.

Une partie des commissaires et le Conseil d'État souhaitent atteindre la parité totale, soit 50% de femmes et 50% d'hommes le plus rapidement possible alors que d'autres souhaitaient une mesure progressive concernant le taux et l'entrée en vigueur.

Si le but à atteindre était clair pour les commissaires, le chemin pour y parvenir était semé d'embûches. La question d'une éventuelle modification de la Constitution neuchâteloise devait également être éclaircie.

En effet, le Tribunal fédéral a eu l'occasion de se pencher à plusieurs reprises sur la question des quotas en concluant la plupart du temps à l'annulation des lois adoptées par les parlements cantonaux.

La commission s'est ainsi appliquée à ne pas tomber sur les écueils rencontrés dans d'autres cantons et a souhaité prendre toutes les cautions nécessaires pour être conforme aux exigences constitutionnelles.

C'est dans cette optique qu'elle a soumis le projet de loi et les différents amendements déposés au professeur Vincent Martenet, professeur ordinaire à la Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique à l'Université de Lausanne en lui posant en résumé les questions suivantes :

- La fixation des quotas de genre pour l'élection au Grand Conseil, par la fixation de pourcentages minimaux de femmes et d'hommes sur les listes électorales, est-elle dans son principe compatible avec le droit supérieur ?
- Une introduction progressive, étalée sur plusieurs législatures, est-elle de nature à renforcer cette conformité ?
- Faut-il prévoir des dispositions transitoires ?
- Une modification de la Constitution est-elle nécessaire pour introduire valablement des quotas de genre ?

Dans son avis de droit du 16 janvier 2020, que vous trouverez en annexe du présent rapport, le Professeur Martenet a ainsi pu répondre aux différentes interrogations de la commission en arrivant aux conclusions suivantes :

Les quotas de listes tels que prévus assurant une représentation minimale des femmes et des hommes sur les listes électorales ne constituent pas des mesures positives stricto sensu et sont ainsi compatibles avec le droit supérieur pour autant que les pourcentages maximaux soient fixés de façon à ne pas rendre inéligibles les personnes non binaires et à ne pas prendre au dépourvu les partis politiques.

Un quota de liste qui ne bénéficierait qu'aux femmes devrait être limité dans le temps pour être compatible avec le droit supérieur.

La réforme envisagée ne nécessiterait pas de modification de la Constitution neuchâteloise d'un point de vue juridique mais pourrait l'être pour des raisons politiques, l'auteur de l'avis de droit refusant toutefois de trancher cette question en relevant in fine que dans le canton de Neuchâtel, les règles relatives aux listes électorales relèvent en principe de la loi et non pas de la Constitution.

Fort de ce qui précède, un consensus s'est finalement dégagé autour de la proposition suivante :

*Art. 46 al. 3 (nouveau) LDP :*

*Pour l'élection générale du Grand Conseil, chaque liste sera composée d'au moins 30% de femmes en 2021, d'au moins 40% de femmes en 2025 et d'au moins 50% de femmes en 2029 et en 2033.*

Formellement, le projet de loi initial a été opposé au compromis de la commission. Celui de la commission a été accepté par 11 voix contre 4 pour le projet de loi initial.

Une fois un consensus trouvé sur le projet de loi, la commission s'est concentrée sur la mise en œuvre de ce projet notamment en prévision du dépôt de listes électorales

présentant un déséquilibre entre candidatures féminines et masculines. Le Conseil d'État a proposé d'accepter un écart maximum d'un candidat en cas de nombre impair de candidat-e-s.

La chancellerie d'État a ainsi fait part à la commission des difficultés pratiques qui pourraient se présenter dans la mise en œuvre des listes non conformes par exemple.

Les articles 46 et 53 de la loi sur les droits politique permettant de biffer les noms de candidats masculins en surnombre, la commission a sollicité le concours du service juridique et de la chancellerie d'État pour présenter quelques situations envisageables. La commission a donc examiné les quatre cas de dépôts de listes ci-dessous, afin de confirmer la pratique à mettre en place en cas d'introduction de la loi. Il s'agit de situations pour les élections cantonales de 2021, soit avec l'exigence de 30% de femmes sur les listes.

No du candidat-e	Cas 1 - 28% de femmes 28 femmes 72 hommes	Cas 2 - 28% de femmes	Cas 3 - 0% femme	Cas 4 28 femmes 72 hommes 3 femmes en plus
90	Homme	Homme	Homme	Homme
91	Homme	Homme	Homme	Homme
92	Homme	Homme	Homme	Homme
93	Homme	Homme	Homme	Homme
94	Homme	Homme	Homme	Homme
95	Homme	Homme	Homme	Homme
96	Homme	Femme	Homme	Homme
97	Homme	Homme	Homme	Homme
98	Homme	Femme	Homme	Homme
99	Homme	Homme	Homme	Homme
100	Homme	Femme	Homme	Homme
En plus 101				Femme
En plus 102				Femme
En plus 103				Femme

#### Cas 1 :

La fin de la liste ne contient que des hommes. À réception de la liste, les candidats sont biffés depuis la fin jusqu'à ce que la part de femmes représente au moins 30%. En l'occurrence, sept candidats sont biffés.

Le mandataire a la possibilité de remplacer par des femmes tout ou une partie des candidats biffés jusqu'à trouver 30% de femmes.

#### Cas 2 :

La fin de la liste contient des hommes et des femmes. À réception de la liste, les candidats sont biffés depuis la fin jusqu'à ce que la part de femmes représente au moins 30%.

Dans ce cas, le mandataire a également la possibilité de remplacer par des femmes tout ou une partie des candidats biffés jusqu'à trouver 30% de femmes.

#### Cas 3 :

Bien que la liste ne comporte que des candidats, celle-ci est valable. Par contre, tous les candidats sont biffés.

Le mandataire a la possibilité de remplacer par des femmes tout ou une partie des candidats biffés jusqu'à trouver 30% de femmes.

#### **Cas 4 :**

Dans ce cas il convient de procéder en deux temps, en biffant d'abord les candidates en surnombre depuis la fin de la liste, puis le nombre d'hommes jusqu'à obtenir 30% de femmes, en l'occurrence, sept candidats sont biffés.

Le mandataire a la possibilité de remplacer par des femmes tout ou une partie des candidats biffés pour autant que l'exigence de 30% de femmes soit respectée.

Finalement, la commission a souhaité volontairement limiter la portée de cette loi aux élections cantonales et non pas l'imposer d'office aux élections communales, cette étape pouvant intervenir dans un deuxième temps si l'expérience au niveau cantonal devait s'avérer favorable.

#### **4.4. Vote d'entrée en matière**

L'entrée en matière a été acceptée à l'unanimité des membres présents, le 28 août 2019.

#### **5. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL**

(art. 160, al. 1, let. d, OGC)

Ce projet de décret n'a aucune incidence sur le personnel de l'État.

#### **6. MAJORITÉ REQUISE POUR L'ADOPTION DU PROJET DE LOI / DÉCRET**

(art. 160, al. 1, let. e, OGC)

Le projet de décret n'engendre pas de dépenses nouvelles. Son adoption est ainsi soumise à la majorité simple des votants.

#### **7. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR** (art. 160, al. 1, let. g, OGC)

Au regard de l'avis de droit du Professeur Vincent Martenet du 16 janvier 2020 et du complément de février 2020 qui sont d'ailleurs annexés au présent rapport, la commission estime que le projet de décret soumis est conforme au droit supérieur.

#### **8. CONCLUSION**

La commission a adopté le présent rapport à l'unanimité des membres présents le 19 mai 2020.

Par 11 voix contre 4, la commission recommande au Grand Conseil d'adopter le projet de loi ci-après.

#### **Préavis sur le traitement du projet** (art. 272ss OGC)

À l'unanimité, la commission propose que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 19 mai 2020

Au nom de la commission législative :  
*Le président*                      *Le rapporteur,*  
J.-J. AUBERT                      X. CHALLANDES

---

**Loi**  
**portant modification de la loi sur les droits politiques (LDP)**  
**(Parité des genres sur les listes électorales au Grand Conseil)**

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*  
Sur la proposition de la commission législative, du 19 mai 2020,  
*Décrète :*

**Article premier** La loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984, est modifiée comme suit :

*Art. 46, al. 3 (nouveau)*

<sup>3</sup>Pour l'élection générale du Grand Conseil, chaque liste sera composée d'au moins 30% de femmes en 2021, d'au moins 40% de femmes en 2025 et d'au moins 50% de femmes en 2029 et 2033.

*Art. 53, al. 3 (nouveau)*

<sup>3</sup>Les listes non conformes à l'article 46, alinéa 3, peuvent être rectifiées par le mandataire de la liste au plus tard jusqu'au mercredi à midi de la septième semaine qui précède l'élection.

*Art. 92, al. 2 (nouveau)*

<sup>2</sup>L'article 46 alinéa 3 ne s'applique pas aux élections communales.

*Art. 95b, al. 4 (nouveau)*

<sup>4</sup>L'article 46 alinéa 3 ne s'applique pas à l'élection du Conseil communal.

**Art. 2** <sup>1</sup>La présente loi entre en vigueur dès sa promulgation.

<sup>2</sup>Elle est soumise au référendum facultatif.

<sup>3</sup>Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

*Le président,*

*La secrétaire générale,*

Avis de droit du service juridique

19.149

**NOTE DU SJEN à la Commission législative :**  
**projet de loi 19.149 - quotas de genre sur les listes électorales**  
**au Grand Conseil : nécessité de modifier la Constitution ?**

**a) Contexte et dispositions légales**

Le projet de loi 19.149 soumis à la Commission législative prévoit :

**Article premier** La loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984, est modifiée comme suit :

*Art. 46, alinéa 3 (nouveau)*

<sup>3</sup>Chaque liste est composée d'au moins 40 pourcents d'hommes ou de femmes.

*Disposition transitoire à la modification du .....*

<sup>1</sup>Chaque liste est composée d'au moins 30 pourcents d'hommes ou de femmes pour l'élection générale du Grand Conseil de 2021.

<sup>2</sup>Chaque liste est composée d'au moins 35 pourcents d'hommes ou de femmes pour l'élection générale du Grand Conseil de 2025.

**Art. 2** La présente loi est soumise au référendum facultatif.

**Art. 3** <sup>1</sup>Le Conseil d'État fixe la date de son entrée en vigueur.

<sup>2</sup>Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Lors du premier examen en séance de la CL du 28.8.19 est apparue la question de la nécessité – ou non – de modifier la Constitution neuchâteloise (Cst.NE), du 24 septembre 2000. Dans l'affirmative, cela impliquerait alors un référendum obligatoire (art. 102 Cst.NE), alors que si seule est touchée la LDP le référendum reste facultatif (art. 42 Cst.NE).

La question préalable à étudier est celle de la compatibilité avec le droit supérieur d'une introduction de quotas sur les listes électorales, pour l'élection du Grand Conseil (selon le système de la représentation proportionnelle, art. 52 al. 1 Cst.NE). La question doit être examinée dans le contexte général de mise en œuvre de l'art. 8 al. 3 Cst.féd (notion reprise à l'art. 8 Cst.NE) : *<sup>3</sup>L'homme et la femme sont égaux en droit. La loi pourvoit à l'égalité de droit et de fait, en particulier dans les domaines de la famille, de la formation et du travail. (lettre b).*

C'est seulement en cas de réponse positive que la question d'une modification de la Cst.NE doit être examinée (**lettre c**).

## b) Question préalable : compatibilité avec le droit supérieur d'une introduction de quotas de genre sur les listes électorales

La question nous avait déjà été posée – mais sous l'angle du résultat de l'élection c-à-d des sièges attribués à un genre – pour le projet de loi 19.604 (Parité hommes-femmes au sein du Grand Conseil). L'analyse est résumée ci-après :

- La répartition des mandats par quotas dans le cadre d'élections populaires représente une limitation inadmissible au droit d'élire et d'être élu<sup>1</sup>. Dans la mesure où il s'agit d'autorités élues par le peuple, le droit général et égal d'élire et d'être élu, garanti par le droit constitutionnel fédéral, est également violé.<sup>2</sup>

- En revanche le TF considère qu'il convient de laisser une certaine marge d'appréciation aux autorités cantonales. Selon le critère de proportionnalité par rapport aux moyens de réaliser par des mesures positives l'égalité prévue à l'art. 8 al. 3 Cst. féd, est admissible une réglementation qui se limite à prévoir un quota de *candidatures* sur les listes (mais en principe pas si la loi fixe un nombre fixe de *sièges* à attribuer à chaque sexe) : « *Le système des quotas de candidatures étant moins rigide que celui des quotas de sièges, il n'est pas d'emblée contraire à la Constitution* ». <sup>3</sup>

- Le mandat prévu à l'art. 8 al.3, 2e phrase, a pour but de réaliser le principe de l'égalité des *chances*, et non celui de l'égalité de *résultat*.<sup>4</sup> Ce mandat comporte aussi la faculté, voire l'obligation, de prendre des *mesures positives*, qui ont pour but d'encourager ou d'accélérer la réalisation de l'égalité entre les sexes.<sup>5</sup>

On doit donc en conclure, que si le projet de loi 19.604 se heurtait à un problème d'inconstitutionnalité en imposant un quota de *résultat*, le présent projet de loi 19.149 apparaît compatible avec l'art. 8 Cst. féd, dans la mesure où il tend à l'égalité des *chances*. La seconde question peut donc être examinée.

## c) Nécessité – ou non – de modifier la Constitution neuchâteloise

Les dispositions du droit neuchâtelois relatives à l'élection du Grand Conseil sont les suivantes :

### - Dans la Constitution neuchâteloise (Cst.NE)

Election du Grand Conseil et du Conseil d'Etat **Art. 38** Les électrices et les électeurs élisent les membres du Grand Conseil et les membres du Conseil d'Etat.

Nombre de membres et mode d'élection **Art. 52** <sup>1</sup>Le pouvoir législatif est attribué à un Grand Conseil de cent membres.

<sup>2</sup>Le Grand Conseil est élu par le peuple selon le système de la représentation proportionnelle. La circonscription électorale est le canton. La loi assure une représentation équitable des différentes régions du canton.

<sup>3</sup>La loi peut organiser une suppléance en vue du remplacement des membres empêchés.

<sup>1</sup> ATF 123 I 152 = JT 1999 I 282 (initiative populaire soleuroise qui demandait une représentation égale des femmes et hommes dans le parlement/gouvernement/tribunaux, dans une proportion correspondant à la part respective de la population du canton, dont la recevabilité a été niée ; pour le TF, [...] *die anzustrebende materielle Chancengleichheit auf eine Gleichheit der Startbedingungen und nicht des Resultats abziele* [...]). Critiqué par Auer/Martenet in SJ 1997 p. 629 « Les quotas, la démocratie et le fédéralisme ».

<sup>2</sup> Tornay Schaller B. : « La démocratie directe saisie par le juge : l'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse », p.93.

<sup>3</sup> ATF 125 I 21 = JT 2000 I 343 (initiative populaire uranaise "Pour des chances égales aux élections" ; pour le TF, *la répartition en fonction de quotas de mandats octroyés par élections populaires représente une limitation inadmissible au droit égal d'élire et d'être élu*).

<sup>4</sup> Auer-Malinverni-Hottelier, Droit constitutionnel suisse, Stämpfli 2013, vol II p. 527, N° 1128

<sup>5</sup> Mahon in Petit commentaire de la Constitution fédérale, p. 87-88 N° 20 et note 75

- Dans la loi sur les droits politiques (LDP) : les art. 43 à 66 contiennent les détails de mise en œuvre, en particulier les art. 45 à 54 concernant le dépôt et le contenu des listes.

Visiblement la formulation des dispositions constitutionnelles existantes ne contient aucune règle qui limiterait ou empêcherait les modifications envisagées dans la LDP. Le détail de la composition des listes a été laissé par le constituant à la liberté du législateur. En conclusion il n'apparaît pas nécessaire de modifier la Cst.NE pour introduire un quota de genre dans la législation (LDP).

Si des modifications au niveau législatif apparaissent ainsi suffisantes, il faut toutefois les accompagner de dispositions transitoires. En effet les mesures positives tendant à réaliser l'égalité « [...] *doivent respecter les conditions de l'intérêt public et de la proportionnalité ; comme leur but consiste à instaurer une égalité de fait entre les hommes et les femmes, elles ne sauraient avoir un caractère que temporaire ; elles doivent dès lors être abrogées dès que les objectifs en matière d'égalité de chances [...] ont été atteints ; leur maintien au-delà de cette période pourrait autrement avoir pour conséquence le maintien de normes inégales ou distinctes* »<sup>6</sup>

Enfin, autre est la question – probablement davantage politique que juridique - d'une modification volontaire de la Cst.NE (c-à-d dans un cas où le contenu normatif à introduire ne la rend pas indispensable<sup>7</sup>) pour donner un signal fort, et une légitimité accrue au terme d'un référendum obligatoire (art. 102 al. 1 Cst.NE). La formulation de dispositions constitutionnelles transitoires - à accorder avec celles de la LDP - serait probablement délicate ; mais surtout, il nous semble que cela irait à l'encontre du principe de simplification régissant la conception suisse de la légistique.<sup>8</sup>

SERVICE JURIDIQUE

Vincent Schneider

---

<sup>6</sup> Auer-Malinverni-Hottelier, Droit constitutionnel suisse, Stämpfli 2013, vol II p. 524, N° 1123

<sup>7</sup> Guide de législation, OFJ 2019, N° 139 (a contrario)

<sup>8</sup> Flückiger : (Re)faire la loi, Traité de légistique à l'ère du droit souple. Stämpfli 2019, p. 90ss

VINCENT MARTENET

PROFESSEUR ORDINAIRE À LA FACULTÉ DE DROIT, DES SCIENCES CRIMINELLES  
ET D'ADMINISTRATION PUBLIQUE DE L'UNIVERSITÉ DE LAUSANNE  
VICE-DIRECTEUR DE L'ÉCOLE DE DROIT  
DR EN DROIT, TITULAIRE DU BREVET D'AVOCAT, LL.M.

## QUOTAS DE LISTE – AVIS DE DROIT

### INTRODUCTION

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel, agissant par son Bureau, a mandaté le soussigné en vue de rédiger un avis de droit portant sur la **conformité au droit supérieur** d'un projet de loi 19.149 portant **modification de la loi neuchâteloise sur les droits politiques**<sup>9</sup>, ayant la teneur suivante :

#### **Art. 46 al. 3 (nouveau) LDP [Députés POP]**

<sup>3</sup> Chaque liste est composée d'au moins 40 pourcents d'hommes et de femmes.

#### **Disposition transitoire**

<sup>1</sup> Chaque liste est composée d'au moins 30 pourcents d'hommes et de femmes pour l'élection générale du Grand Conseil de 2021.

<sup>2</sup> Chaque liste est composée d'au moins 35 pourcents d'hommes et de femmes pour l'élection générale du Grand Conseil de 2025.

Ce projet a été suivi de quatre amendements :

#### **Art. 46 al. 3 (nouveau) LDP [Groupe socialiste]**

<sup>3</sup> Chaque liste est composée d'au moins 50% de femmes.

#### **Disposition transitoire [Groupe PLR]**

<sup>1</sup> Chaque liste est composée d'au moins 30 pourcents d'hommes et de femmes pour l'élection générale du Grand Conseil de 2021.

<sup>2</sup> Chaque liste est composée d'au moins 40 pourcents d'hommes et de femmes pour l'élection générale du Grand Conseil de 2025.

<sup>3</sup> Chaque liste est composée d'au moins 50 pourcents d'hommes et de femmes pour l'élection générale du Grand Conseil de 2029.

---

<sup>9</sup> Loi neuchâteloise du 17 octobre 1984 sur les droits politiques (LDP ; RSN 141).

### **Art. 46 al. 3 (nouveau) LDP [Conseil d'État]**

<sup>3</sup> Chaque liste est composée pour moitié d'hommes et pour moitié de femmes. Si la liste comporte un nombre impair de candidat-e-s, un écart d'une unité au maximum entre les hommes et les femmes est admis.

Le présent avis de droit analyse la compatibilité de ce projet et des amendements proposés avec le droit supérieur, spécialement la Constitution fédérale<sup>10</sup>. Il répond en particulier aux questions suivantes adressées au soussigné :

1. a) La fixation de quotas de genre pour l'élection au Grand Conseil neuchâtelois, par la fixation de pourcentages minimaux de femmes et d'hommes sur les listes électorales, est-elle dans son principe compatible avec le droit supérieur ?
- b) Cas échéant y a-t-il des pourcentages à ne pas dépasser pour rester conformes au droit supérieur ?
- c) Une introduction progressive, étalée sur plusieurs législatures, est-elle de nature à renforcer cette conformité ?
- d) Faut-il prévoir des dispositions transitoires, limitant la durée de l'imposition de quotas ? Des dispositions transitoires sont-elles une condition de l'éventuelle conformité au droit supérieur ?

2. a) Une modification de la Constitution neuchâteloise est-elle nécessaire pour introduire valablement des quotas de genre pour l'élection au Grand Conseil neuchâtelois ? Cas échéant, quels articles faudrait-il modifier (y compris dispositions transitoires éventuelles) ?
- b) Si elle n'est pas nécessaire, est-elle possible, souhaitable ?

Selon les données dont nous disposons, le Grand Conseil a compté, à la suite des élections, de 26 à 39 femmes durant ces vingt dernières années<sup>11</sup>. Le tableau qui suit montre que les femmes ont occupé entre 21,8 % et 32,7 % des 115 sièges du Grand Conseil<sup>12</sup>. Il n'est cependant pas possible de parler d'une augmentation continue, puisque le nombre de députées a baissé en 2009 et en 2013.

---

<sup>10</sup> Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (Cst. féd. ; RS 101).

<sup>11</sup> Ce tableau apparaît sur le site Internet du canton de Neuchâtel (<https://www.ne.ch/autorites/GC/historique/Pages/Repartition-femmes.aspx> ; dernière consultation le 16 décembre 2019). Ces données correspondent aux résultats des élections, des fluctuations étant possibles en cours de législature, au gré des démissions, voire des décès, et des remplacements.

<sup>12</sup> Dès la prochaine législature, le Grand Conseil ne comptera plus que 100 sièges (art. 52 al. 1 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 24 septembre 2000 [RSN 101 ; Cst. NE]).

## RÉPARTITION DES FEMMES AU GRAND CONSEIL

Tableau de la répartition des femmes durant les cinq dernières législatures

Partis	1997	2001	2005	2009	2013	2017
PRDN	7	7	2			
L-PPN <sup>1)</sup>	5	7	7			
PLR <sup>2)</sup>				7	3	7
PSN	17	15	19	15	15	19
POP <sup>3)</sup>	3	2	2			2
POP-SOL <sup>3)</sup>				3	2	
E&L / Les Verts	1	2	3	4	4	8
SOL <sup>3)</sup>	0	1	1			1
UDC			0	1	2	1
VL-PDC						1
<b>TOTAL</b>	<b>33</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>30</b>	<b>26</b>	<b>39</b>

<sup>1)</sup> Le parti progressiste national s'est uni au parti libéral avant les élections de 1981.

<sup>2)</sup> Dès 2008, les partis PRDN et L-PPN se sont unis et forment le PLR.

<sup>3)</sup> Pour les élections de 2009 et 2013, le Parti ouvrier et populaire et SolidaritéS ont présenté une liste commune.

**PRDN** : Parti radical démocratique neuchâtelois

**L-PPN** : Parti libéral-PPN

**PLR** : Parti libéral

**PSN** : Parti socialiste neuchâtelois

**POP** : Parti ouvrier et populaire

**POP-SOL** : Parti ouvrier et populaire – SolidaritéS

**E&L / Les Verts** : Ecologie et liberté – Les Verts

**SOL** : SolidaritéS

**UDC** : Union démocratique du centre

## 1. COMPATIBILITÉ DES QUOTAS PRÉVUS AVEC LE DROIT SUPÉRIEUR

### a) Principes

L'égalité politique est une notion protéiforme qui ne se limite pas à cette acception formelle. Le droit de voter, d'élire et d'être élu ne garantit pas à lui seul à tous les citoyens les mêmes chances d'influer sur le résultat du vote ou d'accéder aux fonctions électives. L'égalité politique se déduit d'une lecture systématique de plusieurs articles de la Constitution fédérale. Selon le Tribunal fédéral, la garantie des droits politiques prévue à l'article 34 Cst. entretient un lien étroit avec la garantie de l'égalité prévue à l'article 8 Cst<sup>13</sup>. La combinaison des articles 8 et 34 Cst. fonde notamment l'égalité de traitement en

<sup>13</sup> ATF 129 I 185, c. 3.1, JdT 2004 I 691.

matière de droit de vote, qui donne à chaque électeur le droit que son vote soit décompté de la même manière et qu'il exerce, relativement aux autres votes exprimés, le même impact sur le résultat du scrutin.

Les différentes mesures envisageables pour réaliser une égalité matérielle des chances connaissent un sort divers. Les mesures visant à imposer des quotas liés au genre au sein des organes politiques sont tolérées à de strictes conditions. Elles doivent viser à instaurer une **égalité des chances** et non une égalité de résultat<sup>14</sup>. Le principe de proportionnalité doit en outre être respecté et faire l'objet d'un examen approfondi<sup>15</sup>. Il s'agit en particulier de préserver largement la liberté de choix des électeurs<sup>16</sup>. Ainsi, les mesures positives *stricto sensu*, c'est-à-dire celles de nature préférentielle qui tendent à réaliser l'égalité dans les faits, sont compatibles avec l'article 8 al. 2 Cst. si elles reposent sur une base légale, voire conventionnelle<sup>17</sup>, sont justifiées par un intérêt public ou la protection des droits fondamentaux d'autrui et sont proportionnées au but visé<sup>18</sup>.

Les mesures très incisives doivent être fondées sur une base légale formelle<sup>19</sup>. Les quotas dits rigides attribuant, par exemple, un nombre fixe ou minimum de place ou de siège aux membres de chacun des sexes ou à ceux qui sont traditionnellement sous-représentés ne sont en principe pas admissibles, à moins d'être ancrés dans la Constitution fédérale ou, pour les questions politiques spécialement, dans une constitution cantonale<sup>20</sup>.

Enfin, le principe de la **proportionnalité** implique, outre une pesée fine de tous les intérêts en présence, de prévoir une limite temporelle<sup>21</sup>, celle-ci pouvant être implicite pour les mesures peu incisives. Lorsque toutes les conditions de l'article 36 Cst. sont remplies, les mesures positives sont compatibles avec l'article 8 al. 2 Cst. et ne constituent pas des discriminations. Aussi est-il malencontreux de parler de « discrimination positive »<sup>22</sup>. Les termes « mesures positives » ou « action affirmative » sont préférables, même si la seconde expression correspond à un anglicisme.

Le projet de loi et les amendements prévoient un système de **quotas de liste**, lequel vise à instaurer une égalité des chances et non pas une égalité de résultat. Le projet et les amendements du groupe PLR et du Conseil d'État retiennent une solution symétrique, en ce sens que les quotas bénéficient aussi bien aux femmes qu'aux hommes. Aussi ne s'agit-il pas véritablement de mesures positives *stricto sensu*. Dans cette optique, l'exigence d'une limite temporelle expresse ne paraît pas indispensable, sachant que le Grand Conseil conserve la possibilité, en tout temps, de modifier la loi sur les droits politiques. Par ailleurs, l'initiative populaire en matière législative appartient à 4'500 électrices ou électeurs<sup>23</sup> et peut notamment porter sur la loi neuchâteloise sur les droits politiques. Le

---

<sup>14</sup> Voir notamment Petit Comm. Cst.-MAHON, art. 8 N 20, note 75 : « [...] en substance, le Tribunal fédéral admet en principe la constitutionnalité des quotas de liste pour les élections à la proportionnelle, ainsi que des quotas de résultat pour les élections indirectes (élections par des autorités elles-mêmes élues par le peuple) ; en revanche, les quotas de résultat pour les élections directes restent en principe inadmissibles. » ; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel II, N 1128 ; BSK BV-WALDMANN, Art. 8 N 112 s. ; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 8 N 32.

<sup>15</sup> ATF 125 I 21, JdT 2000 I 343 (rés.) ; ATF 123 I 152, JdT 1999 I 282 ; Message In. du 3 mars, FF 1997 III 505 s.

<sup>16</sup> Voir notamment AUER, Kantone, N 1142 et les références jurisprudentielles.

<sup>17</sup> Sur ce point, voir SGK BV-BIGLER-EGGENBERGER/KÄGI-DIENER, Art. 8 N 115 ; SATTIVA SPRING, Égalité, 299 s.

<sup>18</sup> Voir ATF 131 II 361, c. 5-7. Voir notamment PETERS, Diskriminierungsverbote, N 84 s. ; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, 704-706 ; SGK BV-SCHWEIZER, Art. 8 N 60 ; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, N 1912 ; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, 455-457 N 70-81. S'agissant du principe de la proportionnalité, voir notamment Petit Comm. Cst.-MAHON, art. 8 N 20 ; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel II, N 1127 ; BSK BV-WALDMANN, Art. 8 N 112 ; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 8 N 32 ; DUBEY, Droits II, N 3271-3277 et 3314-3318.

<sup>19</sup> ATF 131 II 361, c. 7.4-7.6 et les références. En doctrine, voir notamment SGK BV-BIGLER-EGGENBERGER/KÄGI-DIENER, Art. 8 N 115.

<sup>20</sup> Voir art. 84 al. 2 Cst. BE (garantie d'un siège au Conseil-exécutif en faveur du Jura bernois).

<sup>21</sup> Voir notamment SATTIVA SPRING, Égalité, 294.

<sup>22</sup> Voir notamment SGK BV-BIGLER-EGGENBERGER/KÄGI-DIENER, Art. 8 N 115. Pour une approche en partie différente, voir DUBEY, Droits II, N 3269 s.

<sup>23</sup> Art. 40 et 42 al 3 let. a Cst. NE.

Tribunal fédéral se montre d'ailleurs plutôt souple à cet égard et n'exige pas une limite temporelle expresse<sup>24</sup>.

Dans le canton de Neuchâtel comme dans d'autres, chaque électeur conserve une **liberté** très étendue<sup>25</sup> puisqu'il vote en utilisant, à son choix : a) un ou plusieurs bulletins imprimés sans les modifier, ou ; b) un ou plusieurs bulletins imprimés qu'il a modifiés de sa main en biffant le nom de candidats (latoisage) ou en inscrivant le nom de candidats d'autres listes (panachage), ou ; c) un ou plusieurs bulletins manuscrits sur lesquels il a inscrit le nom de candidats et, le cas échéant, attribué les suffrages restants à la liste de son choix<sup>26</sup>. La liberté des partis reste, elle aussi, considérable puisque chacun d'entre eux peut composer une liste contenant jusqu'à cent noms, soit le nombre de sièges du Grand Conseil, et que le canton forme la circonscription électorale<sup>27</sup>. L'éligibilité est, quant à elle, restreinte de manière marginale au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral<sup>28</sup>. En effet, l'existence d'une circonscription unique et le nombre de sièges à pourvoir (100) permettent de faire figurer un grand nombre d'hommes et de femmes sur chaque liste<sup>29</sup>. De surcroît, la constitution d'une liste est aisée dans le canton de Neuchâtel, puisque la signature manuscrite d'au moins trois électrices et électeurs suffit<sup>30</sup>. Aussi une personne éligible souhaitant à tout prix se présenter à une élection générale du Grand Conseil peut-elle créer une liste avec quelques autres individus également éligibles.

Pour ces différentes raisons, le projet de loi ainsi que les amendements du groupe PLR et du Conseil d'État sont conformes au droit supérieur, sous réserve des remarques qui suivent à propos des pourcentages maximaux et des sanctions (cf. *infra* b à e). Le fonctionnement de la démocratie reste, en d'autres termes, libre<sup>31</sup>. Il convient encore d'ajouter qu'un système de quotas de liste n'implique pas de procéder à des calculs complexes à la suite d'une élection, qui rendraient le système peu compréhensible et « lisible » pour les électeurs<sup>32</sup>.

L'amendement du groupe socialiste est, quant à lui, asymétrique. Ainsi, seules les femmes ont la garantie que chaque liste sera composée d'au moins 50% d'entre elles. Aucune garantie n'est offerte aux hommes. Une telle règle correspond à une **mesure positive de nature préférentielle**. Celle-ci n'est pas par principe exclue, compte tenu du fait que le Grand Conseil neuchâtelois, dans son histoire, a été composé exclusivement, puis majoritairement d'hommes<sup>33</sup>. À cet égard, il est « plus aisé de justifier l'adoption de quotas si le taux de représentation des femmes stagne à un niveau faible, voire régresse, que s'il progresse régulièrement et se situe à un niveau proche de la parité »<sup>34</sup>. Or la proportion des femmes siégeant au Grand Conseil neuchâtelois stagne entre 21,8 et 32,7 %, comme le montre le tableau reproduit dans l'introduction.

Par ailleurs, l'article 4 § 1 de la Convention du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes<sup>35</sup> permet expressément l'adoption de « mesures temporaires spéciales visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes », dites mesures devant « être abrogées dès que les objectifs

---

<sup>24</sup> ATF 125 I 21, c. 4b et 6b, JdT 2000 I 343 (rés.). En doctrine, voir notamment SGK BV-BIGLER-EGGENBERGER/KÄGI-DIENER, Art. 8 N 114

<sup>25</sup> Dans le même sens mais dans une optique générale, voir VOGGENSPERGER, Quotenregelungen, 268.

<sup>26</sup> Art. 56 al. 2 LDP.

<sup>27</sup> Art. 52 al. 1 et 2 Cst. NE.

<sup>28</sup> ATF 125 I 21, c. 5c/bb, JdT 2000 I 343 (rés.).

<sup>29</sup> Sur les difficultés posées par les circonscriptions auxquelles sont attribués un petit nombre ou un nombre moyen de sièges, voir POLEDNA, Geschlechterquoten, N 71 s.

<sup>30</sup> Art. 46 al. 2 LDP.

<sup>31</sup> Sur cette exigence qui découle de l'art. 34 Cst. (garantie des droits politiques), voir Message Cst. féd., FF 1997 I 192.

<sup>32</sup> Sur cette problématique, voir POLEDNA, Geschlechterquoten, N 40/e ; comp. en outre BUSER, Quoten, 226, ch. 9.

<sup>33</sup> Voir le tableau reproduit à la fin de l'introduction du présent avis de droit. Pour des données statistiques relatives aux années 1990, voir VOGGENSPERGER, Quotenregelungen, 238.

<sup>34</sup> Message In. du 3 mars, FF 1997 III 506.

<sup>35</sup> RS 0.108.

en matière d'égalité des chances et de traitement ont été atteints »<sup>36</sup>. Dans cette optique, un quota de liste pour les seules femmes peut se justifier<sup>37</sup>, sous les réserves qui suivent (cf. *infra* b à e). Une limite temporelle est néanmoins nécessaire<sup>38</sup>. Certes, la jurisprudence du Tribunal fédéral semble tolérer une limite implicite, mais l'arrêt de principe à ce sujet se rapportait à des quotas visant les deux sexes<sup>39</sup>. Or l'amendement du groupe socialiste ne mentionne que les femmes et omet de fixer une telle limite. Si un système asymétrique en matière de quotas est finalement choisi, il devrait comporter une limite temporelle afin de ne pas prendre de risque par rapport au droit supérieur. Il est difficile de définir de manière précise cette limite temporelle. À notre sens, un quota asymétrique de liste bénéficiant aux seules femmes pourrait en tout cas s'appliquer aux élections de 2021 et de 2025, éventuellement aussi à celle de 2029. Il appartiendrait aux autorités politiques d'examiner périodiquement la nécessité et l'opportunité du maintien d'un quota ne bénéficiant qu'aux femmes.

## b) Pourcentages maximaux

Les quotas de liste dans un système ouvert permettant le latoisage, le panachage et les listes manuscrites laissent subsister une grande marge de manœuvre pour les partis politiques et, ensuite, les électeurs, *a fortiori* dans une circonscription unique de 100 sièges. À notre sens, un quota s'approchant de 50 % ne paraît pas d'emblée exclu, la limite de 50% étant généralement considérée comme maximale<sup>40</sup>. Le Tribunal fédéral a admis des quotas de liste atteignant cette limite dans le passé, en soulignant le fait que les femmes étaient, à l'époque, nettement sous-représentées au Parlement du canton d'Uri<sup>41</sup>.

Un système de liste paritaire n'est pas inconnu en droit constitutionnel comparé, même dans des États connaissant un système de listes fermées et imposant une obligation d'alternance sur les listes<sup>42</sup>. Un quota de liste dans un système ouvert est beaucoup plus flexible et, par conséquent, moins contraignant pour les partis politiques et les électeurs<sup>43</sup>. Dans un État fédéral, les collectivités fédérées sont aussi des laboratoires, notamment institutionnels, et l'interprétation du droit fédéral ne saurait fermer la porte à des innovations de leur part correspondant, qui plus est, à des solutions retenues dans d'autres États<sup>44</sup>.

À notre sens, la garantie de l'égalité<sup>45</sup>, celle des droits politiques<sup>46</sup> ainsi que l'obligation faite aux cantons de se doter d'une constitution démocratique<sup>47</sup> sont

---

<sup>36</sup> Parmi les mesures entrant en ligne de compte figurent les quotas de liste (voir HERTIG RANDALL, Art. 4 CEDEF, N 57 s. et les références).

<sup>37</sup> Voir, dans une perspective plus large, BUSER, Quoten, 226, ch. 6.

<sup>38</sup> Voir notamment AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel II, N 1123.

<sup>39</sup> ATF 125 I 21, c. 4b et 6b, JdT 2000 I 343 (rés.).

<sup>40</sup> Voir notamment BUSER, Quoten, 192. Un pourcentage supérieur est-il d'emblée exclu s'agissant d'un quota de liste en faveur des femmes, compte tenu de la discrimination structurelle dont ont été et sont victimes les femmes, notamment en politique ? Cette question sera laissée ouverte ici, car aucun amendement ne prévoit de dépasser la limite de 50%.

<sup>41</sup> ATF 125 I 21, c. 5c/cc, JdT 2000 I 343 (rés.). En doctrine, voir notamment PETERS, Diskriminierungsverbote, N 87 et 89, qui approuve globalement la jurisprudence du Tribunal fédéral.

<sup>42</sup> En vertu de l'art. 1<sup>er</sup> al. 2 de la Constitution de la République française, du 4 octobre 1958, « [l]a loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales ». S'agissant du régime en place dans ce pays, voir les indications fournies par le Secrétariat d'État chargé de l'Égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations (<https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/dossiers/parite-et-responsabilites-politiques/des-lois-pour-inciter/les-grandes-dates-de-la-parite/>; dernière consultation le 13 janvier 2020).

<sup>43</sup> Dans ce sens, voir ATF 125 I 21, c. 5c/aa, JdT 2000 I 343 (rés.).

<sup>44</sup> Voir spécialement AUER/MARTENET, Quotas, N 46-57.

<sup>45</sup> Art. 8 Cst.

<sup>46</sup> Art. 34 Cst.

<sup>47</sup> Art. 51 al. 1 Cst.

formulées de manière suffisamment large pour ne pas priver les cantons d'introduire des quotas de liste avec un pourcentage s'approchant de 50 %, des pourcentages nettement plus faibles étant souvent considérés comme insuffisamment efficaces s'agissant de quotas de liste<sup>48</sup>.

Cependant, les amendements du Conseil d'État et du groupe PLR pour l'élection générale de 2029 ne tiennent pas compte des **personnes non binaires** (personnes intergenres, intersexes ou intersexuées), c'est-à-dire les personnes qui ne s'identifient ni comme hommes ni comme femmes. Une composition pour moitié d'hommes et pour moitié de femmes ne laisse aucune place à de telles personnes sur les listes ou, plus exactement, les obligent à faire un choix ne correspondant pas à leur identité non binaire si elles souhaitent se présenter à une élection du Grand Conseil.

Ces amendements sont, en d'autres termes, formulés de manière binaire. Or la réalité est plus complexe, ainsi que le montre un arrêt majeur de la Cour constitutionnelle fédérale allemande du 10 octobre 2017<sup>49</sup>. Une discrimination à l'encontre d'une personne non binaire en raison de cette caractéristique personnelle est notamment fondée sur le « sexe » au sens de l'article 8 al. 2 et 3 Cst.<sup>50</sup>. Les exigences applicables à la justification des distinctions ou assimilations entraînant un désavantage pour une telle personne sont élevées. Des simples motifs organisationnels ne suffisent pas<sup>51</sup>.

Paradoxalement, un quota de 50 % de femmes et de 50 % d'hommes sur les listes électorales crée une discrimination, mais cette fois à l'encontre des personnes non binaires. Selon des données valables pour l'Allemagne, une personne sur 500 peut être considérée comme non binaire<sup>52</sup>, ce qui correspond tout de même, statistiquement, à plus de 350 personnes dans le canton de Neuchâtel<sup>53</sup>. Il s'agit évidemment d'un ordre de grandeur. De surcroît, toutes ces personnes ne sont sans doute pas éligibles. Celles qui le sont en principe deviendraient inéligibles dans un système exigeant que chaque liste soit composée pour moitié d'hommes et pour moitié de femmes, sauf à renoncer à leur identité non binaire. A notre sens, l'article 8 al. 2 Cst. ne permet pas à une collectivité publique d'inciter une personne à renoncer à son **identité**. Cet article protège en effet fondamentalement l'identité de chaque individu<sup>54</sup>.

Pour les motifs qui précèdent, un système de quotas de liste ne devrait pas exclure d'emblée les personnes non binaires. Plusieurs solutions existent à cet égard. Trois viennent en particulier à l'esprit. En premier lieu, une exception expresse pourrait être créée pour les personnes non binaires. Ainsi, chaque liste serait composée pour moitié d'hommes et pour moitié de femmes, les personnes non binaires n'étant pas prises en compte dans ce calcul. En deuxième lieu, la règle pourrait être rédigée de manière à garantir que chaque liste comprenne autant de femmes que d'hommes, sous réserve d'un écart d'une unité au maximum, sans utiliser les termes « moitié » ou « 50 pourcents ». En troisième lieu, il serait envisageable d'adopter une règle selon laquelle chaque liste serait

---

<sup>48</sup> Voir spécialement VOGGENSPERGER, Quotenregelungen, 268.

<sup>49</sup> BVerfGE 147, 1.

<sup>50</sup> S'agissant de l'art. 8 al. 2 Cst., voir MÜLLER/SCHÉFER, Grundrechte, 737. S'agissant de l'art. 8 al. 3 Cst., voir RECHER, Personnes, 118 et les références.

<sup>51</sup> Voir, par analogie, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale allemande : BVerfGE 147, 1 (25).

<sup>52</sup> BVerfGE 147, 1 (8).

<sup>53</sup> Le canton de Neuchâtel comptait 176'720 habitants à fin 2018 (recensement cantonal de la population 2018).

<sup>54</sup> ATF 145 I 73, c. 5.1 et la jurisprudence citée : « La discrimination constitue une forme qualifiée d'inégalité de traitement de personnes dans des situations comparables, dans la mesure où elle produit sur un être humain un effet dommageable, qui doit être considéré comme un avilissement ou une exclusion, car elle se rapporte à un critère de distinction qui concerne une part essentielle de l'identité de la personne intéressée ou à laquelle il lui est difficilement possible de renoncer ». En doctrine, voir notamment BSK BV-WALDMANN, Art. 8 N 65 ; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 8 N 23.

composée d'un moins 45 pourcents de femmes et de 45 pourcents d'hommes. Cette solution permettrait, dans une hypothèse extrême, de faire figurer 10 personnes non binaires aux côtés de 45 femmes et de 45 hommes. Elle tiendrait, à notre avis, suffisamment compte de ce groupe social souvent ignoré, délaissé et discriminé. Elle laisserait, au demeurant, une flexibilité supplémentaire aux partis politiques, leur permettant notamment de faire figurer une majorité de femmes sur une liste<sup>55</sup>.

### **c) Introduction progressive des quotas**

La prochaine élection générale du Grand Conseil neuchâtelois aura lieu durant le printemps 2021. Le présent avis de droit est rendu en janvier 2020 alors qu'aucune norme n'a encore été adoptée. Des débats parlementaires seront menés, le délai référendaire courra et une éventuelle votation populaire sera organisée. En d'autres termes, la révision de la LDP risque d'entrer en vigueur peu avant la prochaine élection générale du printemps 2021.

Une élection se prépare à l'avance. La création d'une circonscription unique, la réduction du nombre de sièges et la garantie d'une représentation équitable des différentes régions du canton<sup>56</sup> constituent déjà des changements importants auxquels font face les partis politiques. Des quotas de liste impliquent de repenser, en partie, la recherche et la sélection des candidats.

Compte tenu de ce qui précède, l'application d'un quota de liste s'élevant à 40-50 % pour l'élection générale de 2021, qu'il soit paritaire ou qu'il vise les femmes seulement, ne respecterait pas le principe de la proportionnalité<sup>57</sup>. Il est difficile de déterminer de manière précise où se situe la limite résultant de ce principe. Un quota de liste de 30 %, voire de 35 %, de femmes et d'hommes pour l'élection générale de 2021 paraît compatible avec les exigences découlant de la Constitution fédérale et du reste du droit supérieur.

Dès l'élection générale de 2025, un quota de liste de 45% ou de 50% de femmes et d'hommes, avec une réserve pour les personnes non binaires, nous semble admissible au regard du droit supérieur. Les partis politiques auront alors bénéficié d'un laps de temps suffisant pour composer leurs listes. Cela suppose que la réforme envisagée entre en vigueur en 2020 ou au début de l'année 2021.

### **d) Dispositions transitoires**

Le droit transitoire en matière de quotas de liste concerne essentiellement les pourcentages maximaux, comme nous venons de le voir. Dans cette optique, le quota de liste – 40%, 45% ou 50% mais avec une réserve pour les personnes non binaires – figurerait à l'article 46 al. 3 LDP. Une disposition transitoire se rapporterait à l'élection générale de 2021.

### **e) Sanctions**

La question des sanctions frappant un parti dont la liste ne respecterait pas le quota fixé par la loi est épineuse. Ni le projet de loi ni les amendements ne contiennent des règles à cet égard. Plusieurs solutions sont pourtant envisageables.

Si seul l'article 46 al. 3 LDP était modifié, il devrait selon nous être lu en parallèle avec l'article 53 al. 1 LDP. Ainsi, la Chancellerie d'État bifferait d'office les candidatures masculines, voire féminines, en surnombre à la fin de la liste. Elle publierait ensuite, dans

<sup>55</sup> Sur cet argument, voir POLEDNA, Geschlechterquoten, N 39.

<sup>56</sup> Art. 52 al. 2 Cst. NE ; art. 43 al. 2 et 44a-44c LDP.

<sup>57</sup> Art. 5 al. 2 et 36 al. 3 Cst. ; art. 33 al. 1 Cst. NE.

la Feuille officielle et sur le site Internet de l'État, les listes définitives pourvues de leur dénomination et du numéro d'ordre qu'elle leur attribue, au plus tard le vendredi de la septième semaine qui précède l'élection<sup>58</sup>. Ce mécanisme nous paraît conforme au droit supérieur.

Reste l'hypothèse d'un parti politique ne parvenant pas à trouver suffisamment de femmes ou d'hommes pour composer une liste respectueuse du quota de liste et correspondant au nombre de sièges qu'il peut raisonnablement espérer obtenir. Si un parti démontre qu'il a entrepris de nombreuses démarches pour attirer des femmes et des hommes en même nombre, mais qu'il n'y est nettement pas parvenu, il risque d'être lourdement pénalisé par le biffage de plusieurs noms par la Chancellerie d'État.

Supposons qu'un parti politique espère raisonnablement obtenir vingt sièges compte tenu des précédentes élections et des sondages, mais que vingt-cinq hommes et cinq femmes seulement soient disposés à figurer sur sa liste. Ce parti démontrerait – preuves à l'appui – avoir agi selon les règles de la bonne foi<sup>59</sup> et cherché en vain des candidates supplémentaires, notamment en organisant de nombreuses réunions de recrutement, en mandatant un « chasseur de têtes » ou encore en diffusant des annonces. Le biffage de vingt noms d'hommes par la Chancellerie pourrait engendrer une violation du principe de la proportionnalité<sup>60</sup> dans une telle hypothèse. Ce risque est peut-être théorique et le Grand Conseil pourrait préférer ne pas légiférer sur ce point afin de ne pas régler d'emblée un problème dont les probabilités qu'il se pose s'avéreraient trop faibles.

Il est aussi imaginable que le Grand Conseil se saisisse d'emblée de ce problème. Une règle particulière visant ce type de situations viendrait alors compléter l'article 53 LDP. Dans l'exemple qui précède, il serait envisageable que seuls dix noms d'hommes, par exemple, soient biffés. La liste et toutes les formes de publicités y relatives – affiches, publicités sur Internet, etc. – devraient porter une mention selon laquelle les exigences légales ne sont pas respectées. Par ailleurs, une révision de l'article 133b LDP pourrait aussi se justifier. Dans une telle hypothèse, l'indemnité annuelle due au parti concerné serait réduite. Ainsi, l'indemnité pour ce parti se monterait à 30'000 francs au maximum correspondant à la partie de la liste – cinq femmes et cinq hommes – conforme à la loi.

## 2. RANG DE LA RÉFORME

### a) Absence de nécessité de réviser la Constitution neuchâteloise

La troisième phrase de l'article 52 al. 2 Cst. NE sert de base constitutionnelle à un mécanisme assurant une « représentation équitable des différentes régions du canton ». Les articles 43 al. 2 et 44a à 44c LDP mettent en œuvre ce mandat. En d'autres termes, les quotas ou garanties de représentation relèvent de la Constitution neuchâteloise. La révision de celle-ci serait *prima facie* nécessaire en cas de réforme tendant à assurer aux deux sexes ou genres une représentation au Grand Conseil.

La réforme envisagée se limite à créer un quota de liste, les électeurs conservant la grande liberté dont ils disposent déjà en vertu de l'article 56 al. 2 LDP. Les règles relatives à la composition des listes électorales relèvent de la loi et non pas de la Constitution dans le Canton de Neuchâtel. Aussi aucune révision de celle-ci n'est-elle nécessaire.

---

<sup>58</sup> Art. 54 LDP.

<sup>59</sup> Art. 5 al. 3 Cst.

<sup>60</sup> Art. 5 al. 2 et 36 al. 3 Cst. ; art. 33 al. 1 Cst. NE.

## b) Opportunité de réviser la Constitution neuchâteloise ?

Il nous est aussi demandé de nous prononcer sur l'opportunité de réviser la Constitution neuchâteloise pour y faire figurer la réforme prévue. Cette question est politique, si bien que nous nous bornerons à mettre en exergue quelques arguments en faveur ou en défaveur d'une constitutionnalisation des quotas de liste, en relevant d'emblée que l'introduction de ceux-ci dans la Constitution neuchâteloise est possible d'un point de vue juridique.

Le principal argument en faveur d'une révision de la Constitution neuchâteloise a trait à la légitimité que confère un référendum obligatoire du peuple cantonal. Il peut se justifier de consulter ce dernier sur ce signal fort quant à l'égalité des chances entre femmes et hommes en politique. En même temps, il sied de ne pas exagérer l'importance d'un quota de liste avec un système de listes ouvertes. La parité sur une liste ne signifie aucunement la parité dans l'hémicycle.

La voie de la révision législative permet un contrôle par le peuple, puisque le référendum facultatif en matière législative est ouvert dans le canton de Neuchâtel<sup>61</sup>. Par ailleurs, un risque de « sur-constitutionnalisation » d'un grand nombre d'enjeux politiques guette la Confédération et plus d'un canton. Or, dans le canton de Neuchâtel, les règles relatives aux listes électorales sont en principe de rang législatif.

## CONCLUSION

Tels qu'ils sont prévus par le projet de loi ainsi que les amendements du Conseil d'État et du groupe PLR, les quotas de liste assurant une représentation minimale des femmes et des hommes sur les listes électorales ne constituent pas des mesures positives *stricto sensu* et sont compatibles avec le droit supérieur, sous les réserves qui suivent. Les pourcentages maximaux doivent être fixés de façon à ne pas rendre inéligibles les personnes non binaires et à ne pas prendre au dépourvu les partis politiques. Le quota de liste résultant de l'amendement du groupe PS est une mesure positive *stricto sensu* car il ne bénéficie qu'aux femmes. Pour être compatible avec le droit supérieur, il doit être limité dans le temps.

La sanction pour non-respect du quota consisterait vraisemblablement en le biffage des candidatures masculines ou féminines en surnombre. Un tel système respecte en principe le droit supérieur. Il n'est cependant pas exclu qu'il viole le principe de la proportionnalité si un parti démontre avoir entrepris de bonne foi de nombreuses démarches pour attirer des femmes et des hommes en même nombre, mais sans y parvenir.

La réforme envisagée peut être réalisée au niveau de la loi neuchâteloise sur les droits politiques. Une révision de la Constitution neuchâteloise n'est pas nécessaire d'un point de vue juridique. Sur un plan politique, certains arguments plaident plutôt en faveur d'une révision constitutionnelle, d'autres plutôt en faveur d'une modification législative. Il paraît difficile de prétendre que les premiers l'emportent nettement sur les seconds, et inversement. Il n'en demeure pas moins que les règles relatives aux listes électorales relèvent en principe de la loi dans le canton de Neuchâtel.

Lausanne, le 16 janvier 2020

Prof. Vincent Martenet

---

<sup>61</sup> Art. 42 al. 3 let. a Cst. NE.

## DOCUMENTS OFFICIELS

CONSEIL FÉDÉRAL (CF), Message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I 1-659 (*Message Cst. féd.*)

CONSEIL FÉDÉRAL (CF), Message du 17 mars 1997 concernant l'initiative populaire « Pour une représentation équitable des femmes dans les autorités fédérales (Initiative du 3 mars), FF 1997 III 489-542 (*Message In. du 3 mars*)

## BIBLIOGRAPHIE

ARIOLI Kathrin (édit.), Frauenförderung durch Quoten, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1997 (*Quoten*)

AUBERT Jean-François/MAHON Pascal, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich/Bâle/Genève 2003 (*Petit Comm. Cst.-AUTEUR*)

AUER Andreas, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Berne 2016 (*Kantone*)

AUER Andreas/MALINVERNI Giorgio/HOTTELIER Michel, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 3<sup>e</sup> éd., Berne 2013 (*Droit constitutionnel II*)

AUER Andreas/MARTENET Vincent, Les quotas, la démocratie et le fédéralisme, SJ 1997 629-656 (*Quotas*)

BIAGGINI Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft – Kommentar, 2<sup>e</sup> éd., Zurich 2017 (*Komm. BV*)

BUSER Denise, Verfassungskonforme Quoten für Volkswahl-Mandate, in ARIOLI, Quoten, 187-230 (*Quoten*)

DUBEY Jacques, Droits fondamentaux, 2 vol., Bâle 2018 (*Droits I/II*)

EHRENZELLER Bernhard/SCHINDLER Benjamin/SCHWEIZER Rainer J./VALLENDER Klaus A. (édit.), Die schweizerische Bundesverfassung – St. Galler Kommentar, 3<sup>e</sup> éd., St-Gall/Zurich 2014 (*SGK BV-AUTEUR*)

HERTIG RANDALL Maya, Commentaire de l'article 4 CEDEF, in Maya HERTIG RANDALL/Michel HOTTELIER/Karine LEMPEN (édit.), CEDEF – La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, Genève/Zurich 2019, 91-129 (*Art. 4 CEDEF*)

KIENER Regina/KÄLIN Walter/WYTTENBACH Judith, Grundrechte, 3<sup>e</sup> éd., Berne 2018 (*Grundrechte*)

MÜLLER Jörg Paul/SCHEFER Markus, Grundrechte in der Schweiz, 4<sup>e</sup> éd., Berne 2008 (*Grundrechte*)

PETERS Anne, Diskriminierungsverbote, *in* Detlef Merten/Hans-Jürgen Papier (fond.) et Jörg Paul Müller/Daniel Thürer (coord.), Handbuch der Grundrechte – Grundrechte in der Schweiz und in Liechtenstein, Heidelberg et Zurich/St-Gall 2007, 255-299 (*Diskriminierungsverbote*)

POLEDNA Tomas, Geschlechterquoten im Wahl- und Parlamentsrecht, *in* ARIOLI, Quoten, 135-185 (*Geschlechterquoten*)

RECHER Aleks, Les droits des personnes trans\*, *in* Andreas R. ZIEGLER/Michel MONTINI/Eylem Ayse COPUR (éd.), Droit LGBT, 2<sup>e</sup> éd., Bâle 2015, 101-217 (Personnes)

RHINOW René/SCHEFER Markus/UEBERSAX Peter, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3<sup>e</sup> éd., Bâle 2016 (*Verfassungsrecht*)

SATTIVA SPRING Christine, Égalité des sexes et mesures positives : la voie difficile de l'égalité effective, *in* Jean-Philippe DUNAND/Karine LEMPEN/Pascal MAHON (édit.), L'égalité entre femmes et hommes dans les relations de travail – 1996-2016 : 20 ans d'application de la LEg, Genève/Zurich 2016, 277-303 (*Égalité*)

VOGGENSPERGER Ruth, Frauenpartizipation, Wahlaspekte und Quotenregelungen für Kantonsparlamente: eine Annäherung von zwei Seiten, *in* ARIOLI, Quoten, 231-278 (*Quoten*)

WALDMANN Bernhard/BELSER Eva Maria/EPINEY Astrid (édit.), Bundesverfassung – Basler Kommentar, Bâle 2015 (*BSK BV-AUTEUR*)

Lors de sa séance du 28 janvier 2020, la commission législative du Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel a retenu la solution suivante :

**Art. 46 al. 3 (nouveau) LDP**

<sup>3</sup> Pour l'élection générale du Grand Conseil, chaque liste sera composée d'au moins 30% de femmes en 2021, d'au moins 40% de femmes en 2025 et d'au moins 50% de femmes en 2029 et 2033.

Il nous est posé la question complémentaire suivante : « cette progression courant jusqu'en 2033 inclus, et le fait de ne mentionner qu'un quota de femmes, sont-ils conformes aux principes (proportionnalité, limitation dans le temps) énoncés dans l'avis de droit ? »

Notre avis de droit indique expressément qu'un quota ne visant que le sexe ou le genre sous-représenté au Grand Conseil peut s'avérer conforme au droit supérieur<sup>62</sup>. Pour tous les motifs indiqués dans notre avis de droit du 16 janvier 2020, en particulier la sous-représentation historique des femmes au Grand Conseil neuchâtelois, le caractère peu incisif de la mesure compte tenu de la liberté laissée aux partis politiques et aux électeurs, de l'existence d'une circonscription unique de 100 sièges, de la progression prévue et de la limite temporelle arrêtée dans la norme elle-même<sup>63</sup>, la solution retenue nous paraît conforme au droit supérieur.

Le Tribunal fédéral n'a cependant rendu aucun arrêt visant spécifiquement un quota identique. Le point le plus délicat concerne l'élection générale de 2033. Une norme serait ainsi adoptée en 2020 en vue des quatre prochaines élections générales. Il aurait été envisageable de se contenter, à ce jour, des trois prochaines élections générales et de faire le point après celle de 2029 en vue de déterminer si un quota se justifie toujours pour la suivante. La doctrine relative à l'article 8 al. 2 et 3 Cst.<sup>64</sup> ou à l'article 3 al. 3 de la loi fédérale du 24 mars 1995 sur l'égalité entre femmes et hommes<sup>65</sup> ne fournit aucune précision décisive quant à la durée maximale admissible des mesures positives et aux critères pertinents à cet égard. Certes, cette dernière disposition concerne les rapports de travail, mais il est possible de s'y référer par analogie. La doctrine relative à l'article 4 § 1 de la Convention du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes<sup>66</sup> ne permet pas de déterminer d'emblée la durée

---

<sup>62</sup> Avis de droit du 16 janvier 2020, 6 s.

<sup>63</sup> Avis de droit du 16 janvier 2020, 4-9.

<sup>64</sup> SGK BV-BIGLER-EGGENBERGER/KÄGI-DIENER, Art. 8 N 114 ; BSK BV-WALDMANN, Art. 8 N 112 s. ; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 8 N 32 (cf. bibliographie de l'avis de droit du 16 janvier 2020).

<sup>65</sup> Elisabeth FREIVOGEL, Commentaire de l'article 3 LEg, in Claudia KAUFMANN/Sabine STEIGER-SACKMANN (édit.), *Kommentar zum Gleichstellungsgesetz*, 2<sup>e</sup> éd., Bâle 2009, N 156 s. ; Karine LEMPEN, Interdiction de discriminer : Art. 3 LEg, in Gabriel AUBERT/Karine LEMPEN (édit.), *Commentaire de la loi fédérale sur l'égalité*, Genève 2011, N 40 (« Le caractère *temporaire* des mesures positives ne signifie pas qu'elles doivent être de courte durée. Au contraire, suivant le problème qu'elles cherchent à résoudre, ces mesures pourront s'avérer nécessaires sur une très longue durée. »).

<sup>66</sup> RS 0.108.

maximale applicable aux mesures positives<sup>67</sup>. Les mesures peuvent en définitive être maintenues tant que l'objectif qu'elles visent – l'égalité dans les faits – n'a pas été atteint<sup>68</sup>.

À notre sens, il peut se justifier, aujourd'hui déjà, de prévoir une progression jusqu'en 2029 et une stabilisation du régime en 2033. Le Grand Conseil conserverait de toute façon la liberté de modifier, en tout temps, l'article 46 LDP. Par ailleurs, l'initiative populaire en matière législative appartient à 4'500 électrices ou électeurs<sup>69</sup> et pourrait notamment porter sur cet article avant 2033. Compte tenu de ces éléments et, entre autres, de la sous-représentation pluri-décennale des femmes au Grand Conseil ainsi que du caractère peu incisif du quota prévu (quota de liste dans un système de listes ouvertes pour une circonscription unique de 100 sièges), la solution retenue par la commission législative du Grand Conseil pour l'élection générale de 2033 nous semble aussi compatible avec le droit supérieur.

Le Tribunal fédéral apprécierait peut-être les choses différemment s'il était saisi d'un recours dirigé contre la révision de la LDP. Il pourrait préconiser d'attendre le résultat de l'élection générale de 2029 pour déterminer si un quota se justifie pour l'élection suivante. S'il jugeait prématuré et inconstitutionnel de prévoir, aujourd'hui déjà, un quota de liste pour l'élection de 2033, il devrait se contenter d'annuler les termes « et 2033 » à la fin de l'alinéa prévu<sup>70</sup>. Une annulation de l'ensemble de la norme ne se justifierait aucunement, car ce point ne se trouve pas au cœur de celle-ci.

Lausanne, le [...] février 2020

Prof. Vincent Martenet

---

<sup>67</sup> Voir Frances RADAY, Commentaire de l'article 4 CEDEF, in Marsha A. FREEMAN/Christine CHINKIN/Beate RUDOLF (édit.), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women – A Commentary*, Oxford/New York 2012, 129 et 133 s. ; KÄGI-DIENER, Commentaire de l'article 4 CEDEF, in Erika SCHLÄPPI/Silvia ULRICH/Judith WYTTENBACH (édit.), *CEDAW – Kommentar zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau*, Berne et Vienne 2015, N 17 ; HERTIG RANDALL, Art. 4 CEDEF, N 32-37 (cf. bibliographie de l'avis de droit du 16 janvier 2020).

<sup>68</sup> RADAY (note 6), 133 ; KÄGI-DIENER (note 6), N 17 ; HERTIG RANDALL, Art. 4 CEDEF, N 32.

<sup>69</sup> Art. 40 et 42 al 3 let. a Cst. NE.

<sup>70</sup> Sur l'annulation de la seule partie d'une norme contraire au droit supérieur, voir notamment ATF 133 I 110, c. 3.2.