



**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 une  
juste répartition de la péréquation fédérale entre les  
communes »**

(Du 25 janvier 2021)

---

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 une juste répartition de la péréquation fédérale entre les communes ». Le texte en est le suivant :*

*« Les électrices et 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 que la Loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI), du 2 février 2000, soit modifiée selon les principes suivants :*

*90% des montants versés par la Confédération comme compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques sont redistribués aux communes neuchâteloises selon les mêmes critères qui ont permis de les calculer, à savoir :*

- l'altitude : la part de la population résidante permanente habitant à plus de 800 mètres d'altitude ;*
- la déclivité du terrain : l'altitude médiane des surfaces productives selon la statistique de la superficie ;*
- la structure de l'habitat : la part de la population résidante permanente domiciliée en dehors du territoire des agglomérations principales ;*
- la faible densité démographique : surface totale en hectare par habitant permanent selon la statistique de la superficie. »*

*Le lancement de l'initiative a été publié dans la Feuille officielle N° 50, du 13 décembre 2019 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 21 août 2020, conformément à l'article 105 de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984 et en application de l'arrêté sur la suspension des délais applicables aux*

*initiatives populaires et aux demandes de référendum en matière cantonale et communale, du 25 mars 2020.*

*Par arrêté du 8 septembre 2020, publié dans la Feuille officielle N° 37, du 11 septembre 2020, la chancellerie d'État a arrêté le nombre de signatures valables à 6'278 ; 1'008 signatures 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 une juste répartition de la prérépartition fédérale entre les communes » a donc recueilli, dans le délai de six mois prévu à l'article 105 LDP prolongé en application de l'arrêté sur la suspension des délais applicables aux initiatives populaires et aux demandes de référendum en matière cantonale et communale, du 25 mars 2020, 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 décembre 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).

### **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. De plus, les initiants la qualifient de proposition générale (cf. [www.psmne.ch](http://www.psmne.ch) > campagnes > campagnes actuelles > Pour une juste répartition de la péréquation fédérale entre les communes). 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<sup>ème</sup> 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'elle ou 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 la redistribution aux communes de 90% des montants versés par la Confédération au titre de compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques, selon les mêmes critères qui ont permis de calculer lesdits montants. 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 une loi, soit un décret. Elle ne peut pas viser en même temps la révision de normes qui appartiennent à des rangs différents. L'initiative qui fait l'objet du présent rapport propose de modifier la loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI), du 2 février 2000 et remplit ainsi la troisième condition de recevabilité prévue à l'article 98, alinéa 1 LDP.

### 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 135 Cst., la Confédération légifère sur une péréquation financière et une compensation des charges appropriées entre la Confédération et les cantons, d'une part, et entre les cantons, d'autre part. Cette disposition est concrétisée par la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC), du 3 octobre 2003. Quant à la péréquation financière intercommunale, elle est prévue à l'article 93 Cst. NE. Selon les articles 7 et suivants PFCC, la Confédération verse une contribution aux cantons qui ont des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques. Les fonds sont versés aux cantons sans être subordonnés à une affectation déterminée (art. 9, al. 4 PFCC). Aussi, les cantons peuvent décider comment et selon quels critères la contribution fédérale est distribuée entre les communes, de sorte que la présente initiative respecte en particulier la PFCC, ainsi que le partage des compétences entre la Confédération et les cantons. Elle respecte, pour le surplus, les droits fondamentaux, 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 enfin à l'ensemble de l'ordre juridique cantonal. Aussi, respecte-t-elle, à première vue, le principe de la conformité au droit supérieur.

### 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 défaut doit être hors de doute et doit ressortir du texte lui-même.

Dans le cas d'espèce, aucun obstacle absolu ne ressort 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. L'acceptation de la présente initiative pourrait néanmoins avoir

d'importants effets sur le système actuellement en place, puisqu'il serait fait fi, en quelque sorte, de l'échelon cantonal, qui assure aujourd'hui la compensation de nombreuses surcharges selon un système propre. La LPFI contient d'ailleurs une disposition transitoire allouant pour une durée de deux ans (2020 et 2021) 1,5 millions de francs provenant du fonds d'aide aux communes, à répartir entre elles, notamment en fonction de l'altitude. Quant à la motion n°19.124 – acceptée par le Grand Conseil le 27 mars 2019 – elle a trait à la prise en compte durable de critères géo-topographiques dans le volet des charges de la péréquation financière intercommunale au-delà des mesures transitoires précitées. Aussi, l'acceptation de l'initiative pourrait avoir pour conséquence l'adaptation de la LPFI et des autres outils à vocation péréquative, ce qui ne constitue toutefois pas un obstacle définitif à sa réalisation.

### **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 et ne constitue pas une utilisation insensée de l'appareil démocratique qui aboutirait à la remise en question de celui-ci. Comme mentionné au point précédent, la présente initiative pourrait avoir des effets sur le système de péréquation cantonal adopté le 27 mars 2019, mais ne remet pas directement en cause les dispositions adoptées à cette date. Elle remplit donc la dernière condition de recevabilité relative au principe de la bonne foi.

## **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 une juste répartition de la péréquation fédérale entre les communes ». 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 25 janvier 2021

Au nom du Conseil d'État :

*La présidente,*  
M. MAIRE-HEFTI

*La chancelière,*  
S. DESPLAND

---

**Décret**  
**concernant la recevabilité matérielle de l'initiative législative**  
**populaire cantonale « Pour une juste répartition de la**  
**péréquation fédérale entre les communes »**

---

*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 une juste répartition de la péréquation fédérale entre les communes », conçue sous la forme d'une proposition générale, est déclarée recevable.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

*Le président,*

*La secrétaire générale,*