



**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 1%  
culturel »**

(Du 15 décembre 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 1% culturel ». 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 l'équivalent d'au moins 1% du budget de l'État (selon charges d'exploitation) soit consacré au soutien aux activités culturelles ».*

*Le lancement de l'initiative a été publié dans la Feuille officielle No 43, du 23 octobre 2020, 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 30 juillet 2021, conformément à l'article 105 de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984. À noter que le délai des récoltes des signatures avait été prolongé par l'arrêté du Conseil d'État du 18 novembre 2020 sur la suspension des délais pour le dépôt des initiatives et des demandes de référendum en matière cantonale et communale.*

*Par arrêté du 15 septembre 2021, publié dans la Feuille officielle No 37, du 17 septembre 2021, la chancellerie d'État a arrêté le nombre de signatures valables à 4'575 ; 677 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 1% culturel » 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 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, le Conseil d'État la lui transmet accompagnée d'un rapport dans les deux ans qui suivent la publication des résultats (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.

## **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 autrices et 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-e-s qui est déterminante.

En l'espèce, l'initiative ne comprend pas une suite d'articles rédigés selon une structure rigide. Elle vise à ce que l'équivalent d'au moins 1% du budget de l'État (selon charges d'exploitation) soit consacré au soutien aux activités culturelles. 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 ou 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 exclusivement à ce que l'équivalent d'au moins 1% du budget de l'État (selon charges d'exploitation) soit consacré au soutien aux activités culturelles. 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.

En l'espèce, l'initiative touche à l'affectation du budget cantonal. Or, celui-ci est préparé par le Conseil d'État (art. 71 Cst. NE) et arrêté par le Grand Conseil (art. 57 al. 1 Cst. NE). Un tel financement ne se trouverait donc pas en contradiction avec la Constitution cantonale. S'agissant de la Constitution fédérale, celle-ci prévoit expressément que la culture est du ressort des cantons (art. 69 al. 1 Cst. féd.).

Compte tenu de ce qui précède, l'initiative n'apparaît pas « *prima facie* » contraire au droit supérieur.

### **3.5. Principe de l'exécutabilité**

L'initiative populaire doit, en cas d'acceptation par le peuple, également pouvoir être exécutée, c'est-à-dire produire les effets voulus par une modification effective du droit positif. Le but du droit d'initiative étant celui de permettre de prendre des décisions, il

n'aurait aucun sens de demander au peuple de se prononcer sur un projet qui ne peut pas être concrètement réalisé, et donc organiser une votation qui, finalement, serait dépourvue d'objet (Grisel, Initiative et référendum populaires, 3<sup>ème</sup> éd., Berne 2004, n°691). D'après la doctrine et la jurisprudence, la condition de l'exécutabilité doit être appréciée dans un sens étroit, si bien que l'inexécutabilité ne doit être retenue que « dans les cas les plus évidents » (ATF 128 I 190, consid. 5), comme *ultima ratio* (Auer, Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève, Lausanne 1987, n°39).

D'après le Tribunal fédéral, il faut que trois conditions soient réunies. Premièrement, l'obstacle à la réalisation doit être insurmontable : une difficulté relative est insuffisante, car en cas de doute, c'est aux électrices et électeurs qu'il appartient d'évaluer les avantages et les inconvénients qui pourraient résulter de l'acceptation de l'initiative. Deuxièmement, l'impossibilité doit être manifeste et ressortir clairement du texte de l'initiative ; si celle-ci peut être interprétée de telle manière que les vœux de ses auteurs sont réalisables, elle doit être considérée comme valable. C'est ici une expression générale du principe général *in dubio pro populo* qui veut que les initiatives soient interprétées dans le sens le plus favorable aux initiants (ATF 101 la 367). Troisièmement, l'impossibilité peut être matérielle ou juridique, mais pas de nature purement formelle (Grisel, N 27). S'agissant des initiatives tendant à la remise en cause de travaux, par exemple, la jurisprudence considère qu'il n'y a inexécutabilité matérielle que lorsque l'ouvrage est en état d'achèvement, mais pas du simple fait que l'ouvrage est déjà commencé (Arrêt du TF 1P.454/2006, du 22 mai 2007 ; ATF 128 I 190, consid. 5 et les arrêts cités). Quant à la notion d'impossibilité juridique, il y a lieu de considérer qu'en règle générale elle « se [recoupe] avec l'exigence de la conformité au droit supérieur » (Tornay, La démocratie directe saisie par le juge : l'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse, Genève 2008, p. 86).

En résumé, pour qu'une initiative soit déclarée irrecevable, 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.

Dans le cas d'espèce, l'initiative poserait de nombreuses difficultés dans l'établissement du budget cantonal. En effet, établir un budget par pourcentage prédéfini est un exercice périlleux. Ce procédé n'existe d'ailleurs pas – à notre connaissance – dans d'autres cantons. Lorsqu'il établit le budget, l'exécutif doit tenir compte d'un certain nombre de dépenses incompressibles, notamment dans le domaine de la santé, du social et de l'éducation. Si l'ensemble des ressources sont déjà affectées, le seul moyen pour attribuer un pourcent supplémentaire serait alors de réduire les pourcentages qui sont déjà affectés aux autres domaines. On serait alors dans une situation où le processus budgétaire s'apparenterait à un exercice d'équilibrisme entre les différents domaines et on ne déciderait donc plus d'un montant mais d'un pourcentage duquel on déduirait ensuite le montant. Cette manière de procéder, peu commune, rend la réalisation de l'initiative extrêmement compliquée, pour ne pas dire impossible.

Par ailleurs, si plusieurs domaines devaient faire l'objet de pourcentages déterminés, applicables de manière contraignante, de telle sorte que l'on atteigne 100 % ou plus du budget, toute initiative demandant à affecter ne serait-ce que 1% du budget serait inexécutable. Dès lors que l'initiative considérée est la première du genre, son exécutabilité à moyen terme semble possible. Elle pose néanmoins une question de principe fondamentale quant à l'exécutabilité à futur de demandes semblables qui concerneraient d'autres domaines d'activité de l'État, selon des pourcentages qui pourraient largement dépasser 1%. Bien plus, il n'y a a priori guère de raisons de traiter la première déposée (en fait déjà les deux premières, avec celle du « 1% pour le sport ») de manière « privilégiée ». En tout état de cause, le problème n'est pas si théorique qu'il pourrait sembler l'être de prime abord, dès lors que les dépenses incompressibles – ou quasi incompressibles – de l'État sont prépondérantes dans son budget.

Si la jurisprudence pré-rappelée est certes restrictive à cet égard, elle n'est toutefois pas abondante et elle ne parvient pas systématiquement au constat de l'exécutabilité.

Tout bien considéré, le Conseil d'État estime néanmoins, à son niveau et non sans hésitation, que l'initiative peut être considérée comme exécutable.

### **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, le Conseil d'État relève que l'initiative législative populaire cantonale « Pour 1% culturel » soulève un certain nombre de problèmes quant à son exécutabilité. À ses yeux, elle reste toutefois réalisable - même si difficile à mettre en œuvre - tant que les pourcentages contraignants demeurent faibles. Il en irait différemment avec des pourcentages plus importants, ou si ceux-ci venaient à se multiplier à l'avenir.

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 15 décembre 2021

Au nom du Conseil d'État :

*Le président,*  
L. FAVRE

*La chancelière,*  
S. DESPLAND

---

**Décret**  
**concernant la recevabilité matérielle de l'initiative législative**  
**populaire cantonale « Pour 1% culturel »**

---

*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 15 décembre 2021,

*décète :*

**Article unique** L'initiative législative populaire cantonale « Pour 1% culturel », conçue sous la forme d'une proposition générale, est déclarée recevable.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

*Le président,*

*La secrétaire générale,*