

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

(Du 15 décembre 2021)

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE**Projet de décret concernant la recevabilité matérielle de l'initiative législative populaire cantonale « Pour 1% culturel »**

La commission législative,

composée de M^{mes} et MM. Fabio Bongiovanni, président, Sarah Pearson Perret, vice-présidente, Béatrice Haeny, Sophie Rohrer (*en remplacement de M^{me} Haeny à la séance du 22 novembre 2022*), Romain Dubois, Damien Humbert-Droz, Céline Barrelet, Cloé Dutoit, Corine Bolay Mercier, Céline Dupraz, Didier Germain, Sarah Blum, Karin Capelli et Estelle Matthey-Junod,

fait les propositions suivantes au Grand Conseil :

Commentaire de la commission

En date du 15 février 2022, la commission législative a étudié le projet de décret concernant la recevabilité de l'initiative législative populaire cantonale « Pour 1% culturel ». Si cette initiative est qualifiée de recevable, le Conseil d'État établira un rapport à l'intention du Grand Conseil pour traiter du fond de l'initiative dans un délai de deux ans.

Cette initiative législative cantonale revêt la forme d'une proposition générale demandant que l'État consacre au moins 1% de ses dépenses au soutien aux activités culturelles. À l'heure actuelle, ce soutien est de 0,57%.

Dans un premier temps, la commission s'est interrogée sur la recevabilité de cette initiative et sur son exécutabilité. Il se pourrait que cette initiative ne soit plus exécutable dans le futur, le fonctionnement par pourcent semblant être impossible à terme. En effet, même si le pourcentage contraignant demeure faible, il se pourrait que celui-ci vienne à se multiplier à l'avenir. En d'autres termes, si plusieurs initiatives de ce genre sont déposées, le budget pourrait dépasser les 100% et ne pourrait ainsi plus prendre en compte les dépenses fixes incompressibles. Lors de l'établissement d'un budget, le Conseil d'État doit tenir compte d'un certain nombre de dépenses fixes (notamment dans les domaines de la santé, du social et de l'éducation), ce qui pose une nouvelle fois la question de l'exécutabilité d'une initiative.

Certains commissaires s'interrogent sur le non-respect du frein à l'endettement en cas d'acceptation d'une ou deux initiatives et sur les conséquences de leur exécutabilité. Il leur est répondu que la coexistence de règles en matière de frein à l'endettement et d'une contrainte liée aux dépenses n'est pas forcément inexécutable.

À la demande du bureau du Grand Conseil, le service juridique de l'État (SJEN) s'est vu confier le mandat d'établir un avis de droit portant sur la recevabilité des initiatives populaires en général et sur celle de l'initiative « Pour 1% culturel » en particulier (cf. annexe 1).

Il est alors rappelé aux membres de la commission que pour qu'une initiative soit déclarée inexécutable, l'obstacle doit être absolu, manifeste et de nature matérielle.

En date du 22 novembre 2022, la commission législative s'est réunie à nouveau pour examiner l'avis de droit du service juridique.

En conclusion, cette initiative respecte les conditions formelles de validité, respectant l'unité de forme, de matière et de rang. Elle ne viole pas le droit supérieur, ni la Constitution neuchâteloise, ni le droit fédéral ou international. Les cantons sont compétents pour le domaine de la culture. Cette initiative est donc recevable, même si elle présente des difficultés pour sa mise en œuvre.

Entrée en matière (art. 171 OGC)

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Vote final

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le décret tel qu'il est présenté par le Conseil d'État.

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

Sans opposition, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat restreint.

À l'unanimité, la commission a adopté le présent rapport le 12 décembre 2022.

Neuchâtel, le 12 décembre 2022

Au nom de la commission législative,

Le président,

F. BONGIOVANNI

La rapporteure,

S. ROHRER

27 septembre 2022

21.047

I. Généralités

1. Contexte

- L'initiative « Pour 1% culturel » a recueilli dans le délai légal 4'575 signatures¹. Son contenu 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 ».

- L'initiative « 1% pour le sport » a recueilli dans le délai légal 6'972 signatures². Son contenu 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 des activités sportives ».

- Le 15 décembre 2021, le Conseil d'État a transmis au Grand Conseil les rapports 21.047 et 21.048 sur la recevabilité des initiatives susmentionnées.

Dans ces rapports, il concluait que les deux initiatives soulevaient un certain nombre de problèmes quant à leur exécutabilité. Si à ses yeux, elles restaient toutefois réalisables - même si difficiles 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* ». Dans un courrier de transmission des rapports, il suggérait au bureau du Grand Conseil de transmettre ces rapports à la commission législative « *qui pourra les examiner attentivement, voire confier un mandat à un spécialiste du droit constitutionnel, de manière à éclaircir les points problématiques au travers d'un avis de droit externe* ».

- Par courrier du 12 mai 2022, la Commission législative a fait part au bureau du Grand Conseil de sa décision de mandater M. Stéphane Grodecki et lui a demandé de valider ce mandat et le devis y relatif.
- Le 4 août 2022, l'initiative vaudoise « **pour une politique sportive vaudoise ambitieuse** » a été déposée. Elle demande qu'1% du budget cantonal soit attribué au sport.

2. **Les fondements du contrôle de la validité des initiatives populaires**

Le droit d'initiative est protégé par la garantie des droits politiques (art. 34 Cst.). L'effet principal d'une initiative aboutie est ainsi d'obliger les autorités à la soumettre au vote de l'ensemble du corps électoral³.

L'article 34, al. 2 Cst. protège aussi « *la libre formation de l'opinion des citoyens et citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté* ». Ce principe justifie que les initiatives respectent certaines conditions formelles et matérielles et rend nécessaire le contrôle par l'autorité du respect de celles-ci, avant de les soumettre au scrutin populaire.

¹ Arrêté du 15 septembre 2021, FO 37.

² Arrêté du 25 octobre 2021, FO 43.

³ Camilla Jacquemoud, Le traitement « favorable » des initiatives populaires, ZBL 121/2020, p. 409.

3. Compétence en matière de validité des initiatives populaires

Selon le droit cantonal neuchâtelois, c'est le Grand Conseil qui se penche sur la validité matérielle des initiatives populaires⁴, sur la base d'un rapport préliminaire établi par le Conseil d'État dans les trois mois qui suivent la publication des résultats⁵.

II. Examen de la validité des initiatives populaires

1. Critères à prendre en considération

Ni la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 septembre 2000, ni la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984 ne précisent les critères à prendre en considération dans le cadre de cet examen, en dehors des principes de l'unité de la matière⁶ et de la forme⁷.

On applique dès lors les critères développés par la jurisprudence du Tribunal fédéral.

• Conditions de validité formelle

Les conditions formelles sont au nombre de quatre : l'unité de genre, l'unité de la forme, l'unité de la matière et l'exigence de clarté.

En substance, une initiative ne peut pas tendre à l'adoption de règles de rangs différents⁸, elle ne peut pas être à la fois en termes généraux et contenir un texte rédigé de toutes pièces, ni concerner deux sujets à la fois sans interdépendance ni but commun. Finalement, elle doit être suffisamment claire afin de permettre à l'électrice et à l'électeur d'identifier l'objet du scrutin avec certitude⁹.

• Conditions de validité matérielle

Les conditions de validité matérielle sont au nombre de trois. L'initiative doit proposer une mesure qui soit nouvelle, elle doit respecter le droit supérieur et être exécutable¹⁰.

Le critère de la nouveauté implique que l'initiative ne demande pas l'adoption d'une norme déjà existante.

La conformité au droit international, fédéral et intercantonal implique que les cantons ne légifèrent pas dans les domaines réglementés exclusivement par le droit fédéral, et que dans les autres domaines, ils édictent des règles de droit, qui ne violent ni le sens ni l'esprit du droit fédéral et qui n'en compromettent pas la réalisation¹¹.

Troisièmement, une initiative doit être invalidée si son objet est impossible, irréalisable ou inexécutable. Il s'agit d'un principe général du droit¹².

• L'interdiction de l'abus de droit

Selon la doctrine et la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'interdiction de l'abus de droit – principe général du droit suisse – s'applique aussi au droit d'initiative¹³.

⁴ Art. 61 Cst. NE ¹Le Grand Conseil:

d) traite les initiatives populaires et statue, en particulier, sur leur validité matérielle;

⁵ Art. 107, al. 3 LDP.

⁶ Art. 40 Cst. NE et art. 98, al. 2 LDP.

⁷ Art. 98, al. 2 LDP.

⁸ Elle doit concerner soit la Constitution, soit une loi, sans mélanger les deux niveaux.

⁹ Stéphane Grodecki, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, thèse 2008, p.300 et références citées.

¹⁰ Stéphane Grodecki, op. cit., p. 303 et références citées.

¹¹ ATF 143 I 129, consid. 2.1 et les références citées.

¹² Stéphane Grodecki, op. cit., p. 308 et références citées.

¹³ Stéphane Grodecki, op. cit., p. 311 et références citées.

Le Tribunal fédéral a ainsi notamment évoqué ce principe lorsqu'une initiative remet en cause un scrutin récent, confirmé à plusieurs reprises ou par une forte majorité¹⁴ ou lorsque les initiants n'ont pas fait usage des droits de recours ou de référendum.

Selon Stéphane Grodecki¹⁵, cette jurisprudence est contestable et la notion d'abus de droit n'est pas nécessaire à l'examen de la validité d'une initiative, les autres conditions paraissant suffisantes.

2. Interprétation des initiatives

Pour examiner la validité d'une initiative, la première règle d'interprétation est de prendre pour point de départ le texte de l'initiative, qu'il faut interpréter selon sa lettre et non pas selon la volonté des initiants. Il peut être tenu compte d'une éventuelle motivation de l'initiative et des prises de position de ses auteurs. Bien que l'interprétation repose en principe sur le libellé, une référence à la motivation de l'initiative n'est pas exclue si elle est indispensable à sa compréhension. La volonté des auteurs doit être prise en compte, à tout le moins, dans la mesure où elle délimite le cadre de l'interprétation de leur texte et du sens que les signataires ont pu raisonnablement lui attribuer¹⁶.

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 soumise au peuple. L'interprétation conforme doit ainsi permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité. Tel est le sens de l'adage « *in dubio pro populo* », selon lequel un texte n'ayant pas un sens univoque doit être interprété de manière à favoriser l'expression du vote populaire. Cela découle également du principe de la proportionnalité selon lequel une intervention étatique doit porter l'atteinte la plus restreinte possible aux droits des citoyens. Les décisions d'invalidation doivent donc autant que possible être limitées, en retenant la solution la plus favorable aux initiants¹⁷.

La marge d'interprétation de l'autorité de contrôle est plus grande lorsqu'elle examine une initiative non formulée que lorsqu'elle se trouve en présence d'une initiative rédigée de toute pièce, sous la forme d'un acte normatif. Cependant lorsque, de par son but même ou les moyens mis en œuvre, le projet contenu dans une telle initiative ne pourrait être reconnu conforme au droit supérieur que moyennant l'adjonction de réserves ou de conditions qui en modifient profondément la nature, une telle interprétation entre en conflit avec le respect, fondamental de la volonté des signataires de l'initiative et du peuple appelé à s'exprimer ; la volonté de ce dernier ne doit pas être faussée par la présentation d'un projet qui, comme tel, ne serait pas constitutionnellement réalisable¹⁸.

3. Invalidation partielle

Même si la loi ne le prévoit pas expressément, l'invalidation partielle découle du principe selon lequel une initiative doit être interprétée dans le sens le plus favorable aux initiants (*in dubio pro populo*). C'est également une concrétisation du principe général de la proportionnalité¹⁹.

Ainsi, lorsque seule une partie de l'initiative apparaît inadmissible, la partie restante peut subsister comme telle, pour autant qu'elle forme un tout cohérent et qu'elle puisse encore correspondre à la volonté des initiants. L'invalidité d'une partie ne peut entraîner celle du tout que si le texte ne peut être amputé sans être dénaturé²⁰.

III. Validité des initiatives 1%

1. Exécutabilité

¹⁴ ATF 113 Ia 156, cité par Stéphane Grodecki, op. cit., p. 312.

¹⁵ Op. cit., p. 313-314.

¹⁶ ATF 143 I 129, cité par TF, arrêt du 4 janvier 2022, 1C_297/2021.

¹⁷ ATF 143 I 129, cité par TF, arrêt du 4 janvier 2022, 1C_297/2021

¹⁸ ATF 143 I 129, cité par TF, arrêt du 4 janvier 2022, 1C_297/2021.

¹⁹ TF, arrêt du 5 mars 2022, 1C_261/2007.

²⁰ TF, arrêt du 22 mai 2007, 1P.454/2006.

• Définition

L'initiative populaire doit, en cas d'acceptation par le peuple, pouvoir être mise en œuvre, 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'objet²¹.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, pour qu'une initiative soit déclarée inexécutable, trois conditions doivent être 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'initiative²².

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 les initiatives soient interprétées dans le sens le plus favorable aux initiants²³.

Troisièmement, l'impossibilité doit être matérielle ou juridique. S'agissant des initiatives demandant l'ajournement de travaux, 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 commencé²⁴. 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 »²⁵.

Pour résumer, l'obstacle « doit être absolu, manifeste et de nature matérielle »²⁶.

• Jurisprudence du Tribunal fédéral

À ce jour, force est de constater que peu d'initiatives ont été invalidées en application du critère d'exécutabilité.

TF, arrêt du 24 juin 1965, ZBL 67/1966, p. 34 ss

Le TF a retenu que l'initiative communale qui demandait un crédit pour réaliser 3'000 appartements en 3 ans pouvait être interprétée comme demandant un programme d'encouragement massif de la construction de logement et donc devait être soumise à votation populaire.

ATF 101 la 354 ss, 2 juillet 1975

Initiative qui demande l'abrogation d'un décret entraînant une dépense extrabudgétaire (construction d'une route). Le TF a considéré que le vote d'un crédit n'a pas pour effet de le rendre définitif et n'empêche pas son annulation ex nunc. Il doit pouvoir être annulé tant qu'il n'a pas été entièrement dépensé. Toutefois les travaux de construction étaient suffisamment avancés pour que le Grand Conseil puisse considérer que l'initiative se heurtait à une impossibilité matérielle.

ATF 128 I 190, 17 avril 2002

²¹ Grisel, Initiative et référendum populaires, 3^{ème} éd., Berne 2004, n°691.

²² Par exemple, l'initiative fixant un délai trop bref pour élaborer les nouvelles normes ne doit pas être invalidée, exemple tiré de ZBI 1975 p. 390, cité par Grisel, op. cit., n° 693.

²³ ATF 128 I 2020, 101 la 367

²⁴ TF, arrêt du 22 mai 2007, 1P.454/2006; ATF 128 I 190, consid. 5 et les arrêts cités.

²⁵ Tornay, La démocratie directe saisie par le juge : l'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse, Genève 2008, p. 86.

²⁶ Grisel, op. cit., n°692.

L'initiative populaire « *Pour un stade raisonnable* » demandait la réduction de la subvention à 15 millions (20 millions prévus), l'abrogation du plan d'affectation et le redimensionnement proportionnel du projet. Le Grand Conseil la déclare valide, un citoyen recourt.

Le TF a considéré que l'initiative était partiellement contraire au droit fédéral, lorsqu'elle remet en cause le plan d'affectation et irréalisable en tant qu'elle vise à réduire le stade (et supprimer le centre commercial). Comme la votation interviendrait au même moment que l'inauguration (l'initiative ne déployant aucun effet suspensif), le TF relève que cela constitue un cas d'impossibilité matérielle. Il ajoute que l'exécutabilité s'examine non pas au moment où l'initiative est déposée mais au plus tôt au moment où l'autorité examine sa validité, voire au moment le plus proche possible de celui où l'initiative devrait être soumise au vote populaire.

TF, arrêt du 22 mai 2007, 1P.454/2006

L'initiative « *Pour un financement juste et durable de la politique sociale du logement par l'or de la BNS* » demandait une modification de la constitution genevoise prévoyant que les actifs provenant de la vente excédentaire d'or de la BNS soient affectés à la construction de logements, ainsi que les 50% des dividendes annuels versés au canton par la BNS. Elle prévoyait des dispositions transitoires bloquant l'utilisation de ces fonds dès le lancement de l'initiative.

Le 27 avril 2005, le CE genevois a décidé par arrêté l'affectation de la part genevoise au bénéfice extraordinaire de la BNS à la réduction de la dette. Le 18 novembre 2005, l'initiative est déposée. Le Grand Conseil l'invalide entièrement. Recours de citoyens.

Le TF a considéré qu'il était exclu qu'une initiative populaire puisse imposer quelque chose à l'État avant d'avoir été acceptée en votation, ce qui justifiait l'invalidation des dispositions transitoires. Il relève que la part genevoise au bénéfice de la BNS versée en 2005 a été *de facto* entièrement affectée au remboursement de la dette, l'opération ayant été intégrée dans les comptes, acceptés par le Grand Conseil. Les fonds versés par la BNS ne sont donc plus disponibles, ce qui rend l'initiative impossible, en tant qu'elle vise ces fonds en particulier. Si on devait affecter aux buts visés par l'initiative un montant équivalent, cela impliquerait l'utilisation de ressources financières ne provenant pas de la BNS, ce qui ne correspond pas à l'objet de l'initiative. Il estime toutefois que l'initiative reste exécutable partiellement concernant les dividendes annuels versés par la BNS aux cantons. L'invalidité complète est considérée comme disproportionnée.

TF, arrêt du 4 septembre 2007, 1P.52/2007

L'initiative populaire « *Touche pas à mon Hôpital et aux services publics* » demandait l'introduction dans la constitution genevoise d'une disposition imposant pour toute privatisation, sous-traitance, et transfert des activités de l'État, un service public, une institution, une fondation ou un établissement de droit public, l'adoption d'une loi adoptée par le Grand Conseil et soumise obligatoirement au vote du peuple. Le Grand Conseil a invalidé l'initiative pour défaut d'unité de la matière et inexécutabilité, considérant que l'adoption d'une loi soumise au vote du peuple (référendum obligatoire) pour chaque réduction d'activité, réorganisation, modifications d'organes ou de statuts paralyserait l'État. Le comité d'initiative recourt.

Le TF considère que la disposition constitutionnelle proposée n'est pas absolument impossible à mettre en œuvre et qu'il appartient au corps électoral de décider s'il souhaite être consulté plus fréquemment. Toutefois il retient que le Grand Conseil n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation en estimant que la proposition serait propre à entraver le fonctionnement de l'État. L'initiative obligerait le Grand Conseil à adopter des lois formelles pour toute une série d'actes relevant jusque-là du Gouvernement, voire de la gestion administrative de l'ensemble des établissements publics (changement dans les organes, modification de l'offre au public, aliénations immobilières). Comme le peuple serait appelé à se prononcer, la validité de ces décisions courantes pourrait demeurer indéfinie pendant

de nombreux mois. Il ajoute que les principes d'unité de la matière et de clarté ne sont pas non plus respectés par le texte de l'initiative.

TF, arrêt du TF du 5 mars 2008, 1C.261/2008

L'initiative communale « *Sauver les bosquets de Fontanivent* » demandait que le domaine de Fontanivent reste propriété de la commune de Montreux et soit ouvert à la population. Or la vente du domaine avait déjà eu lieu (acte signé et devenu exécutoire). Le conseil communal de Montreux (législatif) a invalidé l'initiative. Recours des initiants auprès de la Cour constitutionnelle vaudoise qui admet le recours, estimant que la partie de l'initiative demandant l'annulation de la vente était inexécutable mais que l'initiative pouvait être maintenue en ce qu'elle demandait l'ouverture du site à la population.

Saisi d'un recours, le TF l'admet et considère que l'initiative doit être entièrement invalidée. La protection du site et son ouverture au public étaient présentées par le texte de l'initiative comme des conséquences de l'annulation de la vente. Si le bien passe en main privée et doit être maintenu ouvert au public, cela implique beaucoup de mesures que n'envisage pas l'initiative. Ainsi, en annulant partiellement une initiative, on peut la réduire mais pas la transformer, au risque de dénaturer la démarche d'origine. En dépit des assurances données par les initiants, on ne pouvait ici retenir que les personnes qui ont signé l'initiative pour maintenir une situation de fait et de droit déterminée, l'auraient fait également en sachant que cela impliquait une série de mesures portant atteinte au droit de propriété du nouvel acquéreur, avec les conséquences financières qui pourraient en résulter pour la collectivité.

TF, arrêt du 7 août 2020, 1C_146/2020

L'initiative populaire cantonale « *La BCGE doit rembourser les 3,2 milliards prêtés par l'État* » a été déclarée nulle par le Conseil d'État. Les initiants recourent.

Le TF considère que l'initiative est inexécutable dans la mesure où elle implique de créer sans contrepartie un passif excédant l'intégralité des fonds propres de la BCGE. De ce fait, la banque se verrait placée dans une situation de surendettement et serait alors contrainte à la mise en faillite ou à l'assainissement. Dans les deux cas, les actifs de la banque ne permettraient pas de rembourser les montants décaissés par l'État dans le cadre de son sauvetage de 2000. Le but de l'initiative ne pouvait être atteint de sorte que l'initiative était matériellement inexécutable.

TF, arrêt du 5 octobre 2020, 1C_147/2020

L'initiative populaire communale « *Pour un développement cohérent et responsable des Grands Esserts* » demande que le conseil municipal adopte un plan de quartier unique régissant l'intégralité du périmètre des Grands Esserts.

Le TF a considéré que comme l'initiative demandait l'adoption d'un plan de quartier unique et qu'entretemps, depuis le dépôt de l'initiative et son acceptation par le Conseil municipal, deux plans de quartiers distincts avaient été adoptés pour le même périmètre, ce résultat était devenu impossible (la LAT impose la stabilité des plans). Il a ainsi déclaré le recours irrecevable faute d'intérêt actuel des recourants.

• Confédération

- L'Assemblée fédérale a invalidé l'initiative dite Chevalier « *Pour la réduction temporaire des dépenses militaires* ». Cette initiative demandait "que le budget ordinaire de la Confédération, au chapitre des dépenses militaires, soit l'objet pour l'année 1955 (ou au plus tard 1956) d'une réduction massive de l'ordre de 50%". Dans son rapport, le Conseil fédéral a relevé qu'en effet, la votation populaire ne pouvait être organisée, au plus tôt, que pour la fin 1955; or, à cette date, il n'était plus possible de prendre en compte, dans le budget de 1956, la réduction des dépenses demandée par l'initiative. Ainsi, au moment de la votation, l'initiative serait "pratiquement inexécutable", compte tenu du temps nécessaire pour l'adoption et la mise en vigueur des dispositions d'exécution indispensables. Au surplus, le Conseil fédéral a considéré que l'initiative était également irréalisable matériellement puisque, compte tenu des dépenses fixes émergeant

- au budget militaire, il était de fait impossible de réduire celui-ci de 50%, du moins de manière temporaire et à court terme, ainsi que le proposait l'initiative²⁷ ;
- S'agissant de l'initiative populaire « *Sauvez l'or de la Suisse (Initiative sur l'or)* » déposée le 20 mars 2013 demandant que la BNS détienne au moins 20 % de ses actifs en or et que celui-ci soit stocké en Suisse de façon inaliénable, le Conseil fédéral a renoncé à proposer sa nullité. Ce dernier a rappelé que des difficultés de mise en œuvre ne suffisent pas, pas plus qu'il importe de savoir si une requête est déraisonnable, inadéquate ou coûteuse. En l'espèce, il n'existait aucune inexécutabilité factuelle. L'exécutabilité était uniquement rendue difficile sur les plans juridique et pratique, le problème de comptabilisation au bilan pouvant être résolu par une norme spéciale à consigner dans la LBN. Sur cette base, il serait possible, d'inscrire les réserves d'or au bilan en tant qu'actif valorisable en dépit de leur caractère inaliénable et de rendre compte du stock, ainsi que de la valeur des réserves d'or hors bilan, permettant également de déterminer si la part minimale de 20 % est respectée²⁸ ;
 - L'initiative « *Stop F-35* » déposée à la mi-août 2022 a été retirée par les initiants qui estimaient qu'elle n'avait plus de sens (autrement dit qu'elle était désormais inexécutable) sachant que les contrats avaient été signés²⁹.

2. Le contenu des initiatives 1%

Ici les deux initiatives à examiner ont en substance le même contenu. Elles demandent par une proposition générale (mais néanmoins précise) que l'équivalent « *d'au moins 1% du budget de l'État (selon charges d'exploitation) soit consacré au soutien aux activités culturelles* » pour la première et « *au soutien des activités sportives* » pour la seconde.

• Culture

Dans son **argumentaire**, la Fédération neuchâteloise des actrices et acteurs culturels (FNAAC) dit ceci : « *Lancée par la FNAAC, cette initiative législative cantonale revêt la forme d'une proposition générale, demandant que l'État consacre au moins un pourcent de ses dépenses au soutien aux activités culturelles. La culture a connu un développement important ces vingt dernières années dans notre canton. De nombreux événements ou lieux se sont créés et développés (NIFFF, Plage des Six-Pompes, Festi'Neuch, Théâtre du Passage,...). La création artistique, indépendante comme institutionnelle, a connu une dynamique qui n'a rien à envier à l'Arc lémanique. La mise en valeur de notre patrimoine a également connu un bel essor durant ces deux décennies. Hélas, le soutien de l'État a stagné durant ces vingt ans, avec pour résultat une augmentation au-delà du raisonnable de la part de bénévolat exigée des actrices et acteurs culturels professionnels. La situation de nombre d'entre eux est précaire, et l'arrêt total du secteur culturel, dû à la pandémie, provoque un appauvrissement tant des professionnels de la branche, que de l'offre culturelle* ».

Dans la presse, la FNAAC ajoutait que le canton « *se retrouve dix-neuvième au classement intercantonal des soutiens à la culture; soit le dernier romand* ». Elle notait que si la part moyenne des dépenses cantonales pour la culture est de 1.9% des budgets, « *à Neuchâtel, elle est de 0.57% seulement!* »³⁰.

• Sport

Dans son **argumentaire**, la Fédération neuchâteloise pour le sport (FENESPO) dit ceci : « *Les sports et l'activité physique contribuent au bien-être de la population. Leur pratique par le plus grand nombre constitue non seulement un phénomène sociétal, mais doit être*

²⁷ Conditions de validité des initiatives populaires et limites matérielles à la révision de la Constitution fédérale, rapport de l'OFJ du 28 décembre 2006 à l'attention de la commission des affaires juridiques du Conseil national, JAAC 2012, n°4.

²⁸ FF 2013 8365, p. 8369 s.

²⁹ <https://www.rts.ch/info/suisse/13398995-linitiative-stopf35-retee-apres-la-signature-du-contrat-dachat-des-36-avions-de-combat.html>).

³⁰ [article ARCINFO du 27 juillet 2021](#).

encouragée et développée à des fins de santé publique, de formation de la jeunesse, d'intégration des migrants et qui participe à une image dynamique du canton. C'est pourquoi nous demandons, par la voie de la présente initiative législative revêtant la forme d'une proposition générale, que l'équivalent d'au moins 1% du budget de l'État (selon les charges d'exploitation) soit consacré au soutien des activités pour l'ensemble des acteurs du sport et des infrastructures sportives d'importance cantonale. Les secteurs suivants doivent être privilégiés :

- *Créer un cadre légal cantonal pour le soutien au sport*
- *Apporter un soutien adéquat aux clubs de notre canton pour leur permettre d'assurer un encadrement qualitatif à leurs jeunes*
- *Favoriser la pratique du sport par l'ensemble de la population neuchâteloise en proposant ou soutenant des actions qui incitent à la pratique du sport (journées et manifestations populaires, family games, midi tonus, etc..)*
- *Maintenir et soutenir de manière efficace le Service cantonal des sports en lui mettant à disposition les moyens financiers et en personnel nécessaire à son fonctionnement*
- *Soutenir les manifestations neuchâteloises de sport favorisant le bien-être, la santé, l'économie locale et véhiculant une image positive du canton*
- *De permettre une participation de l'État pour la réalisation et l'entretien des grandes infrastructures d'importance cantonale ».*

Elle a aussi déclaré dans les médias qu'elle souhaitait un rééquilibrage du budget et qu'au moins 18 millions de francs soient consacrés au sport, contre 1,6 million actuellement. Il est relevé aussi qu'actuellement la base légale fait défaut pour octroyer des soutiens financiers au sport ³¹.

3. Précédents connus

- **Initiative populaire fédérale « Pour la culture »**

La Confédération a connu une proposition un peu semblable avec l'initiative populaire « *En faveur de la culture* » déposée le 11 août 1981 et qui demandait l'introduction d'un nouvel article constitutionnel visant à accroître le soutien de la Confédération à la culture, et pour ce faire qu'un pourcent des dépenses totales prévues dans le budget soit mis annuellement à disposition de la Confédération pour l'accomplissement de cette tâche, l'Assemblée fédérale gardant la possibilité selon l'état des finances d'accroître cette part ou de la diminuer d'un quart.

Dans son message du 18 avril 1984³², le Conseil fédéral n'a pas invalidé l'initiative mais a proposé son rejet, et l'adoption d'un contre-projet. Au sujet du pourcent culturel, il relève : « *Le principe qui consiste à fixer dans un domaine donné des dépenses dont les proportions sont définies par un article constitutionnel ne va pas sans soulever des réserves. Ce qui aujourd'hui est un engagement, peut avoir dans quelques années l'effet d'une entrave fâcheuse. En outre, et en raison de l'évolution rapide des conditions, une solution rigide ne peut donner satisfaction. Enfin, on peut craindre que cette solution de parts fixes ne fasse école, offrant ainsi une occasion apparemment avantageuse pour sauvegarder des structures dans des domaines moins dynamiques de la société et de l'économie. Les grandes lignes de la politique gouvernementale, le plan financier et le budget annuel sont déjà des instruments qui donnent au Conseil fédéral et au parlement le moyen de définir certaines priorités* »³³.

Finalement, tant l'initiative que le contre-projet ont été rejetés en votation populaire.

- **Initiative populaire genevoise « Soins à domicile »**

³¹ RTN, 16.09.2021.

³² FF 1984 II 521.

³³ Message, p. 549.

L'initiative législative non formulée a été déposée le 12 mars 1985. Elle demandait l'élaboration d'une ou plusieurs lois de manière à développer les soins à domicile. S'agissant du financement, elle précisait : « *L'État verse à ces services des subventions qui correspondent au moins à 2% des dépenses de son budget de fonctionnement, et qui couvrent le 80% du coût total de leurs prestations* ».

La validité de l'initiative et en particulier de cette clause de financement a été soumise à la commission législative, qui a demandé un avis de droit externe³⁴.

Selon l'expert, Me Manfrini, il n'y avait pas d'objection d'ordre constitutionnel à limiter le pouvoir du parlement dans une loi qui fixerait de manière impérative des dépenses particulières. L'expert relève que le budget en tant que tel ne peut faire l'objet d'une initiative puisque celle-ci ne tendrait pas à l'adoption d'une loi en tant que telle (le budget n'étant pas soumis à référendum, il n'entre pas dans la définition de l'initiative législative). Mais selon lui l'initiative déposée n'a pas pour objet l'adoption d'un budget déterminé. Elle tend à élaborer une législation sur les soins à domicile. Le chiffre 5 se limite à prévoir le mode de calcul des sommes à consacrer au financement. Il considère qu'« *une disposition au terme de laquelle 2% du budget de fonctionnement de l'État doit être attribué annuellement et régulièrement au financement d'une politique publique déterminée peut parfaitement être adoptée dans une simple loi* »³⁵.

Concernant l'exécutabilité, il envisage le risque que la somme prévue soit trop importante par rapport aux besoins et considère que cette éventualité ne rend pas la proposition irréalisable. Il ajoute que l'initiative étant non formulée, le parlement pourra déterminer dans la législation de mise en œuvre le sort réservé aux sommes qui n'ont pas pu être affectées au subventionnement des services d'aide à domicile³⁶.

Il termine en soulignant que le respect de la proportionnalité n'est pas destiné à protéger les intérêts financiers de l'État³⁷.

Finalement, cette initiative a été acceptée par le Grand Conseil et sa mise en œuvre a été contestée au Tribunal fédéral³⁸. La loi adoptée finalement par le Grand Conseil³⁹ ne contenait pas la règle fixe et contraignante pour le budget de l'État et le TF a considéré qu'il s'est écarté de l'initiative sur un point fondamental, de telle sorte que les droits politiques ont été violés.

Une nouvelle loi a alors été adoptée. Concernant le subventionnement, elle contient la disposition suivante :

« Art. 12

¹ *La part de l'Etat destinée au financement de l'aide à domicile assurée par des services privés est allouée par le Grand Conseil sous forme de crédits de programme ouverts pour 4 ans.*

² *Les tranches annuelles de crédits de programme figurent au budget. »*

Puis dans les dispositions transitoires, elle prévoit :

« Art. 14

¹ *En application de l'article 12, alinéa 1, un crédit de 193'000'000 F est ouvert au Conseil d'État.*

² *Le crédit est octroyé pour une durée de quatre ans, commençant le 1^{er} janvier 1993.*

³ *Il est libéré par tranches annuelles, dont le montant, inscrit au budget de l'État, est le suivant :*

³⁴ Memorial du GC 1988 p. 458.

³⁵ Avis de droit, p. 20.

³⁶ Avis de droit, p. 27.

³⁷ Avis de droit, p. 28.

³⁸ ATF 115 Ia 148 ss.

³⁹ Loi sur l'aide à domicile du 16 février 1992.

- a) 42'350'000 F en 1993 ;
- b) 48'150'000 F en 1994 ;
- c) 52'250'000 F en 1995 ;
- d) 56'550'000 F en 1996. »

4. Questions posées par la Commission législative

- **D'une manière générale les initiatives sont-elles exécutoires ?**

Le fait de devoir affecter de manière obligatoire un pourcentage du budget de fonctionnement de l'État à la culture ou au sport ne paraît pas remplir les conditions extrêmement strictes posées par la jurisprudence pour retenir l'inexécutabilité de ces initiatives.

Certes si elles devaient être acceptées par le Grand Conseil ou le peuple, elles rendraient les travaux d'élaboration du budget complexes. Toutefois les difficultés qu'elles posent ne paraissent pas suffisantes, à l'instar de celles qui se sont posées à l'initiative «Sauvez l'or de la Suisse (Initiative sur l'or)»⁴⁰, pour constituer un obstacle matériel insurmontable et manifeste.

La seule jurisprudence qui permettrait de douter de cette appréciation, est éventuellement l'arrêt du TF du 4 septembre 2007 (1P.52/2007) qui a confirmé l'invalidation d'une initiative au motif que la proposition serait propre à « *entraver le fonctionnement de l'État* ». Or, on doit convenir que cette initiative ne remplissait par ailleurs pas d'autres motifs de validité. De plus, le fait de devoir soumettre au Grand Conseil puis au peuple de très nombreuses décisions alors de la compétence de l'exécutif constituait une entrave bien plus importante à l'efficacité des institutions démocratiques que les contraintes financières prévues par les initiatives dites 1%.

De plus, on peut relever que cette jurisprudence est critiquée par la doctrine, notamment par Stéphane Grodecki, qui lui reproche de présenter une appréciation politique et non juridique⁴¹.

- **À terme, le cumul d'initiatives de ce type pourrait conduire à l'élaboration d'un budget avec des affectations imposées supérieures à 100%. A partir de quand une initiative devient-elle inexécutoire ?**

Effectivement, on doit bien convenir que si plusieurs initiatives de ce genre sont déposées, et que l'on atteint un pourcentage important, voire un 100% de dépenses imposées par des lois spéciales, cela deviendra irréalisable. Tant le Conseil d'État que le Grand Conseil perdraient toute marge de manœuvre, et surtout le budget ne pourrait plus prendre en compte les autres dépenses fixes, incompressibles.

Il est tout d'abord rappelé que l'exécutabilité s'examine au moment le plus proche de la votation⁴². Au demeurant, il semble que chaque initiative doit être examinée dans ses effets, concrètement et pour elle-même. Il paraîtrait contraire au principe de la proportionnalité d'invalider une initiative et donc de la soustraire au vote populaire, en invoquant comme motifs le risque de créer un précédent. Il est toutefois possible que d'autres initiatives ultérieures soient déclarées irrecevables car inexécutables, au regard de la législation qui sera en vigueur au moment de l'examen de leur validité.

- **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. Dans la mesure où les initiatives auraient comme conséquence une réduction supplémentaire de sa marge de manœuvre, sont-elles exécutoires ?**

⁴⁰ FF 2013 8365, p. 8369 s.

⁴¹ Op. cit. p. 311 N°1089a.

⁴² ATF 128 I 190, consid. 5.1 ; Tornay, op. cit., p. 87

Cette question soulève à son tour plusieurs interrogations.

- Tout d'abord, celle de l'inexécutabilité juridique : **est-ce que ces initiatives sont conformes au droit supérieur, et à la répartition de compétences exécutif-législatif ?**

Selon l'organisation neuchâteloise, le budget est préparé par le Conseil d'État (art. 71 Cst. NE) qui décide des dépenses dans les limites fixées par la loi et arrêté par le Grand Conseil (art. 57, al. 1 Cst. NE) sous la forme d'un décret non soumis à référendum (art. 42, al. 4 Cst. NE).

C'est le Grand Conseil qui est compétent pour arrêter le budget, ce n'est donc pas une compétence de l'exécutif.

- La deuxième question qui se pose est celle de savoir si les initiatives dites 1% entrent bien dans la définition que notre constitution fait des initiatives législatives. En d'autres termes, **peut-on par le biais d'une initiative restreindre les compétences budgétaires du Grand Conseil, ou encore peut-on prévoir une dépense fixe dans une loi ?**

L'article 40 al. 2 Cst. NE définit l'initiative législative comme suit :

« L'initiative s'adresse au Grand Conseil. Elle peut avoir pour objet l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un acte du Grand Conseil qui est lui-même exposé à un référendum populaire facultatif en vertu de l'article 42, alinéa 3, lettres a à c ».

L'initiative législative peut donc toucher une loi, un décret impliquant des dépenses ou un décret par lequel le Grand Conseil adresse une initiative à l'Assemblée fédérale.

L'initiative législative doit se limiter donc aux objets qui sont de la compétence du législatif et qui trouvent leur siège dans un acte soumis à référendum, par opposition aux décisions administratives. Si on entend toucher aux compétences de l'exécutif, la répartition des compétences doit être préalablement modifiée. Il faudrait ainsi deux initiatives subséquentes⁴³.

Ainsi, une initiative qui demanderait uniquement un amendement au budget de l'État devrait être déclarée irrecevable. Elle n'entrerait pas dans la définition de l'article 40 Cst. NE puisque le budget n'est pas soumis à référendum.

Or, ce n'est pas le cas ici. L'initiative 1% culture impose un certain niveau de dépense (au moins l'équivalent d'1% du budget) et l'initiative 1% impose un niveau de dépense (au moins l'équivalent d'1% du budget) impliquant aussi la création d'une base légale idoine permettant le soutien cantonal aux « *activités sportives* ». La référence au budget est utile pour déterminer un montant à affecter, c'est la dépense qui est visée et non en soi sa budgétisation.

À Fribourg, le Grand Conseil avait jugé contraire à la constitution une initiative législative demandant l'adoption d'une loi pour lutter contre la spéculation foncière et prévoyant à un de ses articles que l'État consacrait 10 millions de francs à cette lutte. Il s'estimait seul compétent pour arrêter le montant des dépenses de l'État, et que par initiative on ne saurait déterminer le montant d'une dépense. Le TF a considéré pour sa part que l'initiative était recevable, que des dépenses pouvaient être décrétées dans une loi, sans que cela ne porte atteinte aux pouvoirs du Grand Conseil⁴⁴.

Cette analyse doit être confirmée ici. Il paraît évident qu'une dépense (qui doit par ailleurs être fondée sur une base légale) puisse être prévue dans une loi. Les articles 54, al. 3 Cst. NE et 36 LFinEC⁴⁵ le disent même expressément.

⁴³ Stéphane Grodecki, op.cit., N° 400.

⁴⁴ ATF 89 Ia 371 ss.

⁴⁵ **Art. 36** ¹Doivent être votés à la majorité de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil les lois et décrets qui entraînent:

De plus, rien ne s'oppose dans la Constitution neuchâteloise à ce qu'une initiative propose d'affecter un montant déterminé à une politique publique. Plusieurs lois déjà limitent les compétences du Grand Conseil en matière budgétaire, à savoir toutes celles qui créent une dépense nouvelle. Même si actuellement aucune loi ne prévoit un niveau de dépense si précis, certaines mentionnent l'inscription au budget de certaines dépenses. On peut notamment citer l'article 15 [de la loi sur l'encouragement des activités culturelles du 25 juin 1991](#).

Ainsi, au vu de ce qui précède, on doit retenir que les initiatives ne touchent pas aux compétences exclusives du Conseil d'État, et qu'elles peuvent intégrer un acte du Grand Conseil soumis au référendum facultatif. En effet, les objets des initiatives peuvent figurer dans une loi, ils ont un contenu général et abstrait⁴⁶. Même s'il est peu fréquent de fixer le niveau de dépense minimum dans une loi, ce n'est pas exclu. Ces initiatives n'ont pas pour objet un acte concret et individuel qui échapperait au droit d'initiative (ce qui pourrait éventuellement être le cas si elles visaient le soutien d'un seul événement ou d'un seul bénéficiaire, en particulier).

- **Si l'acceptation d'une ou des deux initiatives devait entraîner le non-respect du frein à l'endettement (art. 30 ss LFinEC), quelles en seraient les conséquences sur leur exécutabilité ?**

Une hausse des dépenses affectées au soutien aux activités culturelles et sportives, ainsi qu'à l'éventuelle hausse des besoins en personnel pour gérer cette enveloppe pourrait rendre difficile le respect des critères légaux imposés par le frein à l'endettement (article 30 LFinEC).

Cette contrainte nouvelle réduirait la marge de manœuvre de l'exécutif dans l'élaboration du budget et accroîtrait certainement les arbitrages à mener entre les différents domaines.

Le non-respect du frein à l'endettement pour le canton entraîne l'application de l'article 31a LFinEC qui prévoit obligatoirement soit un relèvement pour une année du coefficient de l'impôt cantonal des personnes physiques dans la mesure nécessaire pour respecter les critères du frein, soit, à défaut de majorité suffisante en faveur de la première solution, le renvoi du projet de budget devant la commission des finances (COFI), avec mandat de le rendre conforme au frein.

Toutefois, la coexistence à la fois des règles en matière de frein à l'endettement et d'une contrainte en matière de dépense n'est pas en soi inexécutable. Elle existe de fait déjà de par les différentes dépenses aujourd'hui imposées (salaires de la fonction publique, loyers, et dépenses imposées par des lois cantonales ou fédérales).

- **Les limitations induites par les initiatives aux prérogatives de l'exécutif (établissement du budget) et du législatif (adoption du budget) sont-elles admissibles ?**

Ces limitations ne sont pas contraires à la Constitution neuchâteloise. Voir réponse ci-dessus.

- **Voyez-vous d'autres problèmes juridiques à la recevabilité matérielle des initiatives ?**

Ces initiatives respectent les conditions formelles de validité, dans la mesure où elles respectent l'unité de forme, de matière et de rang. Quant aux conditions matérielles, force est de constater qu'elles sont nouvelles, et qu'elles ne violent pas le droit supérieur, ni la Constitution neuchâteloise, ni le droit fédéral ou international.

La Constitution fédérale prévoit expressément que la culture est du ressort des cantons (art. 69 al. 1), et s'agissant du sport, les cantons sont compétents aux côtés de la

a) une dépense nouvelle unique de plus de 7 millions de francs;

b) une dépense nouvelle renouvelable de plus de 700.000 francs par année..

⁴⁶ ATF 119 Ia 154.

Confédération pour encourager le sport et l'activité physique (art. 68 Cst. féd. et art. 2 de la loi fédérale sur l'encouragement du sport et de l'activité physique (LEsp), du 17 juin 2011).

IV. Conclusion

Après s'être livré à une analyse attentive des questions juridiques posées, à la lumière de la jurisprudence, de la doctrine et des exemples historiques trouvés, le service juridique considère que les initiatives dites « 1% » sont recevables, même si elles présentent des difficultés évidentes de mise en œuvre. Celles-ci n'apparaissent pas suffisantes pour remplir les critères strictes établis par la jurisprudence fédérale en matière d'invalidation d'initiatives populaires.

Ainsi, nous sommes d'avis que les rapports du CE du 15 décembre 2021 peuvent être confirmés. Toutefois, le droit n'est pas une science exacte et il est toujours possible qu'un expert ou le Tribunal fédéral ait une appréciation différente des questions posées.

En espérant avoir à satisfaction rempli le mandat confié et tout en demeurant à votre disposition, nous vous prions de croire, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs les membres du bureau, à l'expression de nos sentiments distingués.

SERVICE JURIDIQUE

Muriel Barrelet,
Cheffe de service