



**Rapport de la commission législative au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi modifiant la loi sur les droits politiques
(LDP) (Contre-projets)**

(Du 5 avril 2022)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION

La commission législative a été interpellée par le bureau du Grand Conseil par courrier du 2 novembre 2021, suite à la réception d'un avis de droit du professeur Pascal Mahon, concernant la teneur actuelle de l'article 110, alinéa 4, de la loi sur les droits politiques (LDP), demandé par la commission Fiscalité dans le cadre du traitement du rapport 20.028 traitant d'une initiative législative populaire cantonale.

La commission était ainsi chargée de l'étudier et de déposer une éventuelle modification législative.

2. COMPOSITION DE LA COMMISSION

La commission l'a examiné dans la composition suivante :

Président :	M. Fabio Bongiovanni
Vice-présidente :	M ^{me} Sarah Pearson Perret
Rapporteur :	M. Romain Dubois
Membres :	M ^{me} Béatrice Haeny
	M. Didier Germain
	M. Damien Humbert-Droz
	M ^{me} Karin Capelli
	M ^{me} Corine Bolay Mercier
	M ^{me} Sarah Blum
	M ^{me} Céline Dupraz
	M ^{me} Céline Barrelet
	M ^{me} Cloé Dutoit
	M ^{me} Estelle Matthey-Junod

3. TRAVAUX DE LA COMMISSION

En date du 26 novembre 2021, la commission législative a décidé de créer un groupe de travail avec pour tâche de proposer des propositions plus précises à la plénière. Le groupe de travail s'est réuni le 16 décembre 2021 et le 18 janvier 2022 avec une juriste du service juridique de l'État.

La cheffe du service juridique de l'État ainsi que le vice-chancelier ont participé aux travaux de la commission, mais pas à ceux du groupe de travail.

Débat général

Les membres de la commission ont pris connaissance avec grand intérêt de l'avis de droit du Professeur Mahon. Il en est ressorti en substance qu'il ne semblait pas y avoir d'obstacle solide dans la législation neuchâteloise à ce qu'une initiative populaire législative puisse faire l'objet d'un contre-projet de niveau constitutionnel, mais que cette possibilité ne semblait pas non plus avoir été envisagée clairement par le législateur.

La commission a estimé qu'au vu de l'incertitude qui existait à ce sujet, il convenait de préciser la LDP afin d'assurer la sécurité du droit dans le traitement des initiatives par notre autorité. Elle a dès lors donné, lors de sa séance du 26 novembre 2021, pour mandat à un groupe de travail interne de préparer une révision de la LPD en ce sens. Ce groupe s'est composé de Fabio Bongiovanni (PLR, président), Cloé Dutoit (Verte), Estelle Matthey-Junod (UDC) et du présent rapporteur (PS).

La position du groupe de travail a rapidement été celle d'élargir le plus possible la marge de manœuvre parlementaire dans le traitement des initiatives populaires, ceci afin d'augmenter l'impact potentiel de ces dernières, et donc, de la démocratie. Il a été décidé de proposer une liberté totale dans la forme des contre-projets, qui pourront ainsi prendre la forme de lois, décrets, modifications de la Constitution et même propositions générales. Dans une perspective de renforcement des droits démocratiques, il est en outre prévu que, quelle que soit la forme du contre-projet, celui-ci sera au minimum soumis au référendum facultatif.

Lors de sa séance du 15 février 2022, le groupe de travail « droits politiques » a présenté les résultats de son travail à la commission plénière et a obtenu de poursuivre ses travaux sur la question de l'invalidation des initiatives.

Au vu des travaux encore conséquents à réaliser par le groupe de travail sur le volet « invalidation » de son mandat, lors de sa séance du 5 avril 2022, la commission législative a décidé de soumettre déjà au Grand Conseil le présent projet relatif aux contre-projets à des initiatives populaires.

Vote d'entrée en matière

L'entrée en matière a été acceptée à l'unanimité, le 5 avril 2022.

Examen du projet de loi article par article

Art. 111a, al. 1 (nouveau)

Le terme de contre-projet utilisé dans la LDP se réfère au contre-projet direct. À l'instar de l'article 101, alinéa 1, de la Loi sur l'Assemblée fédérale (LParl) du 13 décembre 2002, le contre-projet direct se définit à l'article 111a, alinéa 1, comme étant soumis au vote du peuple en même temps que l'initiative. Quant au contre-projet indirect, il s'agit d'un acte constitutionnel, législatif ou réglementaire, certes en rapport avec l'initiative, mais qui n'est pas directement opposé à l'initiative lors de la votation. Ainsi, le Grand Conseil peut adopter un contre-projet indirect conformément à ses compétences générales (art. 55 ss Cst.NE), de sorte que le contre-projet indirect n'a pas à être spécifiquement réglementé dans la LDP.

Art. 111a, al. 2 (nouveau)

Afin de garantir une certaine flexibilité lors de l'élaboration d'un contre-projet, ce dernier n'a pas à revêtir la même forme que l'initiative et n'a pas à être de même rang normatif que l'initiative.

Art. 111a, al. 3, let. a et b (nouveau)

La lettre *a* reprend le délai de deux ans prévu à l'article 109, alinéa 2, lettre *b*, LDP et à l'article 110 alinéa 2, lettre *b*, LDP. Comme à l'heure actuelle, en cas de retrait de l'initiative, le contre-projet assujéti au référendum facultatif est alors publié dans la Feuille officielle, faisant ainsi démarrer les délais prévus aux articles 119a et 120 LDP. La lettre *b* assujéti au minimum au référendum facultatif les contre-projets sous forme de projets rédigés. Par conséquent, un décret qui ne serait normalement pas soumis au référendum facultatif (art. 42, al. 3, Cst.NE) le serait tout de même conformément à l'alinéa 3, lettre *b*. C'est d'ailleurs dans ce sens qu'était interprété l'actuel article 110, alinéa 4, LDP par la doctrine (Bisaz Corsin, *Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk»*: Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, 2020, p. 346, ch. 643, note 1601). Cet élément est désormais clarifié à l'alinéa 3, lettre *b*.

CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL

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

Le présent projet n'a aucun impact spécifique sur les finances ou le personnel de l'État.

MAJORITÉ REQUISE POUR L'ADOPTION DU PROJET DE LOI

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

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

INFLUENCE DU PROJET SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES

(art. 160, al. 1, let. *f*, OGC)

Le projet de loi soumis n'a aucune influence sur la répartition des tâches entre l'État et les communes.

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

Après consultation de la Chancellerie fédérale, il apparaît que la présente modification n'est pas soumise à l'approbation de la Confédération. Pour le surplus, elle ne contrevient pas au droit supérieur.

CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES DU PROJET AINSI QUE SES CONSÉQUENCES POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES (art. 160, al. 1, let. *j*, OGC)

Les conséquences de ce projet dépendent de la manière dont les droits populaires seront reçus et utilisés dans les années à venir. Il faut toutefois relever que les règles proposées dans ce rapport vont dans le sens d'un renforcement de notre démocratie directe.

**CONSÉQUENCES SUR LA PRISE EN COMPTE DE L'INCLUSION
DES PERSONNES VIVANT AVEC UN HANDICAP** (art. 160, al. 1, let. *b^{bis}*, OGC)

Le projet de loi n'a aucune conséquence sur la prise en compte de l'inclusion des personnes vivant avec un handicap.

Vote final

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le projet de loi ci-après.

Conclusions

La commission a adopté le présent rapport, sans opposition, le 5 avril 2022.

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 restreint.

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

Neuchâtel, le 5 avril 2022.

Au nom de la commission législative:

<i>Le président</i>	<i>Le rapporteur,</i>
F. BONGIOVANNI	R. DUBOIS



**Loi
modifiant la loi sur les droits politiques (LDP)
(Contre-projets)**

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition de la commission législative, du 5 avril 2022,
décrète :*

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

Dans l'article 109, alinéa 2, lettre b, et alinéa 3, ainsi que dans l'article 110, alinéa 2, lettre b, et alinéa 3, lettre b, le terme "contre-projet" est remplacé par l'expression "contre-projet au sens de l'article 111a ".

Dans l'article 110, alinéa 5, le terme "contre-projets" est remplacé par l'expression "contre-projets au sens de l'article 111a ".

Art. 110, al. 4

⁴Abrogé

Art. 111a (nouveau)

Contre-projet

¹Dans la présente loi, on entend par contre-projet un contre-projet direct, à savoir celui soumis au vote du peuple en même temps que l'initiative.

²Le contre-projet sous forme de proposition générale ou de projet rédigé peut-être de rang législatif, constitutionnel ou sous forme de décret.

³En cas de retrait d'une initiative accompagnée :

a) d'un contre-projet sous forme de proposition générale, le Grand Conseil rédige, dans un délai de deux ans, un texte qu'il adopte dans une loi ou un décret ;

b) d'un contre-projet sous forme de projet rédigé, le contre-projet est, cas échéant publié dans la feuille officielle et soumis aux règles habituelles concernant le référendum (art. 42 et 44 Cst.NE), mais au minimum au référendum facultatif.

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

Art. 3 ¹Le Conseil d'État fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

²Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le/la président-e, Le/la secrétaire général-e,