



**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 « Plus de  
protection pour les apprenti-e-s »**

(Du 18 octobre 2023)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

Un comité d'initiative a annoncé à la chancellerie d'État le lancement d'une initiative législative populaire cantonale intitulée « Plus de protection pour les apprenti-e-s ». 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 législative sous forme de proposition générale une meilleure protection des apprenti-e-s, par le biais des mesures suivantes :*

- 1. L'instauration de contrôles réguliers et non annoncés des lieux d'apprentissages organisés par une commission tripartite composée des syndicats, des associations patronales (partenaires sociaux) et de l'État afin de garantir le bien-être et les droits des apprenti-e-s. Le non-respect de ceux-ci doit entraîner des conséquences contraignantes dans le but de responsabiliser les entreprises. Un financement annuel et des emplois doivent être dévolus spécifiquement à cette tâche, et prévus dans le budget annuel cantonal.*
- 2. Une meilleure formation de base obligatoire, pendant l'apprentissage et avec la participation des partenaires sociaux, sur les droits des apprenti-e-s et plus généralement le droit du travail, le fonctionnement du partenariat social en Suisse et le rôle des syndicats.*
- 3. Une augmentation du nombre de conseillers et conseillères en formation professionnelle (CFP) afin d'assurer un suivi régulier et efficace. Un-e CFP plein temps ne doit pas avoir plus de 200 dossiers individuels. Un-e CFP et un-e remplaçant-e sont désigné-e-s par apprenti-e et doivent être connu-es de celui ou celle-ci.*
- 4. Une formation obligatoire sous supervision de la commission tripartite doit sensibiliser les formateurs et formatrices en entreprise aux problématiques des apprenti-e-s, particulièrement le harcèlement et les violences physiques et psychologiques ».*

Le lancement de l'initiative a été publié dans la Feuille officielle No 36, du 9 septembre 2022, et les listes de signatures attestées ou les certificats de leur dépôt auprès des Conseils communaux ont été déposés à la chancellerie d'État le 7 mars 2023, conformément à l'article 105 de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984.

Par arrêté du 15 mars 2023, publié dans la Feuille officielle No 11, du 17 mars 2023, la chancellerie d'État a arrêté le nombre de signatures valables à 5'898, 820 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 « Plus de protection pour les apprenti-e-s » 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 septembre 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 et de la clarté, 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. 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**

#### **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.

En l'espèce, l'initiative ne comprend pas une suite d'articles rédigés selon une structure rigide. Les initiants la qualifient de proposition générale. 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 un durcissement de la surveillance des apprentissages dans le canton. 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 n'a pas trait à la modification d'une règle constitutionnelle. Elle propose clairement l'adoption d'une loi ou d'un décret et remplit ainsi la troisième condition de recevabilité prévue à l'article 98, alinéa 1 LDP.

#### **3.4. Respect du principe de clarté**

Les électrices et électeurs doivent pouvoir identifier l'objet du scrutin avec certitude, ce qui n'est pas possible si le texte de l'initiative est équivoque ou imprécis (ATF 139 I 292, cité dans arrêt du 17.8.2023, 1C\_608/2022).

En l'espèce, le texte déposé présente clairement ses propositions rédigées en quatre points distincts. Il respecte dès lors l'exigence de clarté.

### 3.5. Conformité au droit supérieur

Pour être valides, les initiatives cantonales doivent être conformes au droit fédéral et 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).

La formation professionnelle est organisée selon le principe du fédéralisme d'exécution. Selon l'article 63, alinéa 1 Cst., la Confédération légifère sur la formation professionnelle. Cette disposition est concrétisée par la loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr), du 13 décembre 2002. La Confédération a pour tâche d'encourager et de développer un système de formation qui permette l'épanouissement des individus et leur intégration dans le monde du travail. Il lui revient d'assurer le pilotage et le développement stratégique de l'offre, d'édicter des ordonnances relatives aux professions et des règlements d'examen, de reconnaître des filières de formation et les diplômes. Les cantons sont quant à eux responsables de l'exécution (art. 66 LFPr).

Après examen attentif, il apparaît que les propositions formulées dans l'initiative entrent dans le champ de compétence du canton. Les cantons sont chargés d'assurer la surveillance des apprentissages et des écoles professionnelles (art. 24 LFPr). Celle-ci inclut aussi l'encadrement et l'accompagnement des parties aux contrats d'apprentissage. Dans le cadre posé par la législation fédérale, ils sont libres d'organiser la manière dont la surveillance est mise en œuvre.

Dans le cadre de ses tâches de surveillance, le canton peut prendre les mesures prévues par le droit fédéral (par exemple, art. 24, al. 4 LFPr : annulation du contrat d'apprentissage, ou art. 11 OFP : retrait de l'autorisation de former) ou d'autres mesures de droit cantonal (l'article 57, lettre b de la loi sur la formation professionnelle (LFP), du 22 février 2005, prévoit que le canton peut prendre toutes les mesures utiles en cas de manquement ou de violation des obligations de l'entreprise).

De manière générale, il est constaté que la législation fédérale confère aux cantons la compétence de légiférer en matière de formation professionnelle, mais que cette même législation est déjà très dense, ce qui limite la marge de manœuvre des cantons. L'éventuelle mise en œuvre de l'initiative ne pourra se faire que dans l'espace laissé aux cantons par le droit fédéral.

La présente initiative 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. Aussi, respecte-t-elle le principe de la conformité au droit supérieur.

### **3.6. 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 exécutable. La mise en place d'une commission tripartite et la répartition des tâches entre cette commission et le service compétent au sein de l'administration cantonale pourraient s'avérer complexe. Cela étant, les éventuels obstacles à la mise en œuvre de l'initiative ne peuvent être qualifiés d'insurmontables, de sorte qu'il y a lieu de déclarer l'initiative recevable également sous l'angle de l'exécutabilité.

## **4. CONCLUSION**

Au vu de ce qui précède et pour l'ensemble des motifs invoqués, nous vous proposons d'admettre la recevabilité de l'initiative législative populaire cantonale « Plus de protection pour les apprenti-e-s ». Nous vous demandons en conséquence de bien vouloir prendre en considération le présent rapport, puis adopter le projet de décret ci-après.

Veillez croire, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, à l'expression de nos sentiments distingués.

Neuchâtel, le 18 octobre 2023

Au nom du Conseil d'État :

*Le président,*  
A. RIBAUX

*La chancelière,*  
S. DESPLAND

---

**Décret**  
**concernant la recevabilité matérielle de l'initiative législative**  
**populaire cantonale « Plus de protection pour les apprenti-e-s »**

---

*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 18 octobre 2023,

*décède :*

**Article unique** L'initiative législative populaire cantonale « Plus de protection pour les apprenti-e-s », conçue sous la forme d'une proposition générale, est déclarée recevable.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

*La présidente,    Le/la secrétaire général-e,*