

**A. Rapport de la commission Droit des retraité-e-s
au Grand Conseil**

à l'appui

**d'un projet de décret modifiant la Constitution
de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE)
(Pour la reconnaissance des aînées et des aînés
dans la Constitution)**

(Du 14 mars 2025)

B. Rapport de la commission législative au Grand Conseil

(Du 30 avril 2025)

A. RAPPORT DE LA COMMISSION DROIT DES RETRAITÉ-E-S

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION ET PROJET DE DÉCRETEn date du 1^{er} octobre 2024, le projet de décret suivant a été déposé :**24.196**1^{er} octobre 2024**Projet de décret des groupes VertPOP et socialiste
modifiant la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE)
(Pour la reconnaissance des retraité-e-s dans la Constitution)***Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*

sur la proposition de la commission ...,

*décète :***Article premier** La Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE), du 24 septembre 2000, est modifiée comme suit :*Article 14a, (nouveau)*

Note marginale : Droit des retraité-e-s

¹L'État prend en compte le vieillissement de la population.²Il répond aux besoins des retraité-e-s, notamment dans les domaines des soins à domicile, des établissements médico-sociaux, des loisirs, des activités associatives et du bénévolat.**Art. 2** Le présent décret est soumis au vote du peuple.

Art. 3 ¹Le présent décret entre en vigueur au début de la législature suivant le vote du peuple.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente, Le secrétaire général,

Motivation :

À l'heure actuelle, la Constitution neuchâteloise, contrairement à celle d'autres cantons romands, ne connaît pas de disposition spécifique prenant en compte les retraité-e-s. En revanche, elle contient à juste titre des articles relatifs à la prise en considération des personnes étrangères (article 5, lettre *d*), des enfants (article 14), des salarié-e-s (article 34, lettre *a*) ou encore des personnes en situation de handicap (article 36).

À l'heure où le vieillissement de la population engendre des besoins non négligeables pour les personnes en âge de retraite, aussi qualifiées d'« aîné-e-s » ou de « seniors », il nous paraît particulièrement important d'inclure dans notre Constitution une prise en considération de ces dernières et une reconnaissance des organisations ayant pour but la sauvegarde de leurs intérêts. La portée d'un article constitutionnel n'est pas uniquement symbolique : elle confère dans notre société une place et une légitimité certaines à des groupes de personnes pouvant parfois se sentir marginalisées. Le présent projet de décret vise donc à combattre cette mise à l'écart en prenant en compte les retraité-e-s dans notre Constitution, au même titre que tout autre individu.

Première signataire : Céline Dupraz

Autres signataires : Olivier Beroud, Adriana Ioset, Marc Fatton, Patrick Erard, Richard Gigon, Clarence Chollet, Aurélie Gressot, Marina Schneeberger, Jean-Marie Rotzer, Romain Dubois, Monique Erard, Nathalie Schallenberger, Blaise Fivaz, Antoine de Montmollin, Stéphanie Skartsounis, Jasmine Herrera et Barbara Blanc.

Ce projet a été transmis, comme objet de sa compétence, à la commission Droit des retraité-e-s.

2. COMPOSITION DE LA COMMISSION

La commission a siégé dans la composition suivante :

Président :	M. Blaise Courvoisier
Vice-présidente :	M ^{me} Marianne Gay
Rapporteure :	M ^{me} Pascale Leutwiler
Membres :	M. Alain Rapin
	M. Ludovic Kuntzer
	M ^{me} Edith Barblan
	M ^{me} Amina Chouiter Djebaili
	M ^{me} Diane Skartsounis
	M ^{me} Céline Dupraz
	M ^{me} Sarah Blum
	M ^{me} Monique Erard
	M. Niels Rosselet-Christ
	M ^{me} Michelle Grämiger

Elle a été soutenue dans ses travaux par M^{me} Sandrine Wavre, assistante parlementaire.

3. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné le projet de décret en date des 20 novembre 2024 et 27 janvier 2025.

La cheffe du Département de l'emploi et de la cohésion sociale (DECS) ainsi qu'une juriste du SJEN ont participé aux travaux de la commission.

M^{me} Céline Dupraz a défendu le projet de décret.

4. EXAMEN DU PROJET DE DÉCRET

4.1. Position des auteur-e-s du projet

Le projet de décret déposé par les groupes VertPOP et socialiste vise à intégrer une disposition prenant en considération les retraité-e-s dans la Constitution neuchâteloise ([Cst. NE](#)) au même titre que d'autres catégories de la population, telles que les étrangères et les étrangers, les enfants, les salarié-e-s ou les personnes en situation de handicap. Les retraité-e-s sont les oublié-e-s de la Constitution.

Le projet de décret s'inspire fortement de l'article 208 de la Constitution genevoise ([Cst-GE](#)), visant à offrir une approche plus globale et transversale de la question. Il est nécessaire que les autorités politiques prêtent attention au vieillissement de la population et trouvent des solutions tant politiques que financières pour faire face à ce changement, en légitimant le rôle des acteurs de terrain, notamment les associations de défense des retraité-e-s.

Les auteur-e-s du projet de décret se montrent ouvert-e-s aux discussions s'agissant de la rédaction de l'article et de son emplacement dans la Cst. NE.

4.2. Position du Conseil d'État

Bien que le Conseil d'État comprenne les intentions derrière cette proposition et les besoins des personnes âgées, en lien avec le vieillissement de la population, il demeure néanmoins sceptique et s'oppose à cette modification de la Cst. NE. Il rappelle que la Constitution n'est pas un programme politique, mais fonde les bases juridiques de l'État de Neuchâtel. Le Conseil d'État s'interroge également sur le terme de « retraité-e-s » et sur la segmentation toujours plus fine de la population pour une étape de vie qui ne représente pas une minorité.

Le Conseil d'État souligne qu'à l'heure actuelle, l'État dispose de moyens pour financer diverses mesures en faveur des aîné-e-s, bien que la Cst. NE ne comporte pas de disposition spécifique à leur égard. L'argumentation en faveur de l'ajout d'un tel article ne devrait pas se limiter aux ressources financières allouées aux personnes âgées, puisque ces ressources sont déjà en place. En outre, il considère que la question des communes mérite une attention particulière. En tant que collectivités de proximité, elles mettent en œuvre de nombreuses initiatives, comme le soutien aux associations locales ou l'organisation de repas annuels pour les aîné-e-s. Il serait pertinent de mener une réflexion en collaboration avec les communes du canton afin de mieux comprendre l'impact que pourrait avoir ce projet de décret par rapport aux actions déjà existantes.

4.3. Débat général

Le droit des retraité-e-s n'est pas explicitement inscrit dans la Cst. NE. Cependant, des principes généraux relatifs à la protection sociale et à la solidarité intergénérationnelle peuvent être retrouvés dans le texte constitutionnel, notamment en ce qui concerne les droits sociaux plus larges. Bien que la Cst. NE évoque des principes qui garantissent la

protection et le soutien des personnes vulnérables, y compris les retraité-e-s, les détails spécifiques concernant la retraite, les pensions ou les prestations sociales sont régis par les lois et règlements fédéraux et cantonaux.

Les partisan-e-s de ce projet de décret estiment que l'insertion de cet article dans la Cst. NE revêt essentiellement une valeur symbolique, mais reste indispensable, car rien n'est acquis. En intégrant ces droits dans la Cst. NE, un engagement durable est instauré, et ce au-delà des alternances politiques. Il s'agit d'un droit à une place équitable dans les décisions politiques et sociales. Même si la portée est symbolique, les principes constitutionnels influencent les législations et orientent les politiques publiques, ce qui encouragera vraisemblablement des lois ou des mesures concrètes en faveur des aîné-e-s. Ce décret vise également à protéger cette catégorie de la population contre les discriminations ; en effet, l'inclusion explicite de la mention des aîné-e-s dans la Cst. NE constitue un rempart contre les discriminations liées à l'âge, soulignant ainsi la nécessité de leur offrir une protection et de reconnaître leurs besoins spécifiques. Une inscription constitutionnelle envoie également un message clair à la société, soulignant que les aîné-e-s ont des droits fondamentaux qui doivent être respectés et promus. Cela contribue à lutter contre les préjugés et les stéréotypes liés à l'âge. Cette inscription dans la Constitution permettrait également de renforcer la prise de conscience collective quant à la place et aux besoins des retraité-e-s, favorisant ainsi un impact progressif au sein des communes et les incitant à prendre des mesures concrètes pour améliorer leur qualité de vie.

Un débat a eu lieu au sein de la commission pour déterminer le terme le plus approprié à inclure dans la Constitution. Finalement, « aîné-e-s », jugé comme étant le plus respectueux, a été retenu par la majorité de la commission. Ce terme englobant prend aussi en compte les personnes encore en activité professionnelle. La rencontre avec les acteurs concernés (cf. chapitre 4.4) a permis de prendre conscience de l'importance croissante de cette tranche de la population. Il est également crucial de reconnaître leur contribution à la société et de valoriser leur rôle dans l'aide intergénérationnelle qu'elles et ils apportent.

De plus, sur conseil du service juridique, les membres de la commission proposent que cet article figure au chapitre 2 de la Cst. NE (buts et mandats sociaux) et non au chapitre premier (droits fondamentaux). En effet, les droits fondamentaux sont justiciables¹, tandis que les buts et mandats sociaux s'adressent au législateur (qui les concrétisera).

Le premier alinéa de ce projet de décret s'inspire fortement de l'article 208, alinéa 1, de la Cst-GE. Cet article existe depuis 2012 et n'a pas été modifié par la suite. De plus, en 2024, le canton de Genève a mis en place un dispositif intitulé « Panel des seniors », qui lui permet de consulter plusieurs fois par année toutes et tous les aîné-e-s qui souhaitent donner leur avis sur la politique des seniors. La Constitution fribourgeoise ([Cst. FR](#)) datant de 2004 dispose également d'un article au sujet des personnes âgées (article 35), dont est inspiré le deuxième alinéa du projet de décret.

Il a été évoqué la possibilité d'ajouter le critère de l'âge à l'article 8, alinéa 1, de la Cst. NE (Égalité et interdiction des discriminations), découlant du constat que l'âge peut être un facteur de discrimination pour un engagement à un poste de travail. Étant donné que cet ajout n'apporterait aucun changement substantiel et que ce critère est déjà mentionné à l'article 8 de la Constitution fédérale, cette proposition n'a pas été retenue par la commission.

4.4. Rencontre avec les associations des aîné-e-s

Dans le canton de Neuchâtel, plusieurs associations œuvrent pour les droits et le bien-être des aîné-e-s en leur offrant des services, des activités ainsi que des ressources pour améliorer leur qualité de vie et défendre leurs intérêts. Ces organisations jouent un rôle crucial pour garantir une qualité de vie digne et autonome des personnes âgées, tout en

¹Ils peuvent être invoqués devant un tribunal.

veillant à ce qu'elles ne soient pas isolées et puissent participer le plus activement possible à la vie sociale.

Ce projet de décret a été discuté au sein de plusieurs associations, telles que AVIVO, la Fédération neuchâteloise des retraité-e-s, l'association Être grands-parents aujourd'hui et le groupe d'intérêts Retraité-e-s d'Unia. Un comité de soutien, constitué de représentant-e-s de ces associations, a été créé afin de présenter ses conclusions aux membres de la commission. Celle-ci les a accueilli-e-s le 27 janvier 2025 pour échanger sur cette large thématique, en présence également d'une représentante de l'Association des communes (ACN).

Le comité de soutien est surpris de constater que les retraité-e-s ne sont pas mentionné-e-s explicitement dans la Constitution neuchâteloise. Il regrette également le manque de concertation entre l'État et les associations, qui effectuent pourtant un travail précieux. De plus, les analyses économiques souvent négatives à l'encontre des aîné-e-s omettent la contribution des associations bénévoles. L'association AVIVO, composée de 1'900 membres, dénonce la précarité et la solitude des aîné-e-s, souvent ignorée par les politiques, d'autant plus qu'ils et elles sont de plus en plus nombreux et nombreuses et actifs et actives, contribuant significativement à la société, notamment en gardant leurs petits-enfants. Toutefois, les grands-parents sont parfois soumis à des pressions excessives et l'essor des nouvelles technologies représente également un défi de taille.

Jusqu'à récemment, les services destinés aux aîné-e-s étaient limités. Néanmoins, les communes se sont désormais davantage investies, avec des mesures de soutien financier pour encourager l'action locale. Les communes jouent un rôle de proximité pour accompagner les aîné-e-s, en facilitant l'accès aux prestations et en tenant compte de la fracture numérique. Les politiques de santé publique visent à réduire la stigmatisation et à améliorer l'accès aux services, bien que cela reste un travail de longue haleine.

Le comité de soutien souligne que l'ajout d'un article constitutionnel légitimerait les demandes des associations et améliorerait la reconnaissance de la contribution des aîné-e-s. Cela faciliterait également la prise de conscience des besoins de cette population au sein des communes. En effet, cet article pourrait favoriser des mesures concrètes et accentuer la coordination entre les communes, les associations et les structures existantes. Les problèmes de représentativité et de visibilité des associations ont également été évoqués lors de cette rencontre, ainsi que la nécessité d'impliquer davantage les aîné-e-s dans les processus décisionnels.

Enfin, des propositions sont faites pour que des rencontres spécifiques entre membres des conseils communaux et associations des aîné-e-s soient organisées pour aborder cette question plus en profondeur.

4.5. Vote d'entrée en matière

L'entrée en matière a été acceptée à l'unanimité des membres le 20 novembre 2024.

5. EXAMEN DU PROJET DE DÉCRET

Art. 36a (nouveau)

Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE) (actuellement en vigueur)	Projet de décret de la commission
	Art. 36a (nouveau) <i>Aînées et aînés</i> ¹ L'État et les communes tiennent compte du vieillissement de la population. ² Ils veillent à favoriser la participation, l'autonomie, la qualité de vie et le respect de la personnalité des aînées et des aînés.

Ce nouvel article est introduit à la fin du chapitre des Buts et mandats sociaux, qui se distinguent des droits fondamentaux en ce sens qu'ils ne confèrent pas aux particuliers des droits directement justiciables. Les buts et mandats sociaux s'adressent au législateur, qui doit les concrétiser.

Le terme d'aîné-e-s se veut plus large que celui de retraité-e-s, en lien avec les besoins plus qu'avec l'âge. Il vise principalement les personnes du troisième et du quatrième âge, mais peut englober des personnes qui sont encore actives professionnellement.

Cet article donne mandat à l'État et aux communes de prendre en compte et de considérer les aîné-e-s et leurs besoins, en particulier en les consultant sur les sujets qui les concernent, notamment par le biais des associations qui les représentent.

Il est également question de veiller à leur intégration dans la société, de reconnaître ce qu'elles et ils amènent à la collectivité et de mettre en valeur leurs compétences.

6. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL

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

Le projet de décret n'est assorti d'aucune obligation et n'entraîne par conséquent pas de conséquences financières immédiates. Cependant, des répercussions financières pourraient survenir en fonction des décisions futures de l'État et des communes concernant le droit des aîné-e-s.

7. MAJORITÉ REQUISE POUR L'ADOPTION DU PROJET DE DÉCRET

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

Le projet de décret n'engendre pas de dépenses nouvelles. Son adoption est ainsi soumise à la majorité simple des votant-e-s.

Conformément à l'article 103 Cst. NE, ce projet doit faire l'objet de deux délibérations devant le Grand Conseil, chacune suivie d'un vote.

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

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

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

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

Le projet de décret soumis est conforme au droit supérieur.

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

Le projet de décret propose une vision de la société qui valorise l'expérience et la contribution des aîné-e-s tout en répondant aux défis du vieillissement démographique. Il affirme l'importance pour l'État et les communes de favoriser l'autonomie, la qualité de vie et la participation des personnes âgées à la vie sociale, économique et culturelle. Cette reconnaissance constitutionnelle reflète une préoccupation pour l'inclusion et le respect de la dignité humaine, en s'assurant que les droits et besoins des aîné-e-s soient pris en compte dans les politiques publiques.

Le projet de décret inscrit également une attention accrue à l'adaptation des infrastructures, des services et des mécanismes de participation démocratique pour répondre aux évolutions démographiques. Il vise à préserver une société équitable et solidaire, où chaque individu, quel que soit son âge, peut accéder durablement aux prestations publiques dans des conditions respectueuses de son parcours de vie.

11. 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 décret prend en compte l'inclusion des personnes avec un handicap.

12. CONCLUSION

À l'unanimité des membres présents, la commission recommande au Grand Conseil d'adopter le projet de décret ci-après.

La commission a adopté le présent rapport par x voix contre x, par voie électronique, le 14 mars 2025.

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

À l'unanimité des membres présents, la commission propose que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

Veillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 14 mars 2025.

Au nom de la commission Droit des retraité-e-s :
Le président *La rapporteure,*
 B. COURVOISIER P. LEUTWILER

B. RAPPORT DE LA COMMISSION LÉGISLATIVE

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION

La commission a examiné le rapport de la commission Droit des retraité-e-s ainsi que le projet de décret 24.196, en tant qu'objets de sa compétence aux termes de l'article 81, alinéa 2, lettres a et c, de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC).

2. COMPOSITION DE LA COMMISSION

La commission a siégé dans la composition suivante :

Présidente :	M ^{me} Manon Freitag
Vice-présidente :	M ^{me} Cloé Dutoit
Rapporteure :	M ^{me} Sarah Blum
Membres :	M. Romain Dubois
	M. Hugo Clémence
	M. Damien Humbert-Droz
	M ^{me} Béatrice Haeny
	M ^{me} Céline Dupraz
	M. Daniel Berger
	M ^{me} Céline Barrelet
	M ^{me} Sophie Rohrer
	M ^{me} Corine Bolay Mercier
	M. Fabio Bongiovanni

3. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné le projet de décret en date du 4 avril 2025.

La cheffe du service juridique a participé aux travaux de la commission.

Débat général

Ce projet propose d'ajouter un article constitutionnel reconnaissant la catégorie des retraité-e-s, à l'image de l'article 208 de la Constitution genevoise, afin de permettre une approche globale et transversale des enjeux liés au vieillissement de la population. Il charge ainsi l'État et les communes de veiller à prendre en considération les personnes âgées et leurs besoins, en particulier en les impliquant dans les décisions qui les concernent, notamment par l'intermédiaire des associations qui les représentent.

Bien que les besoins des aîné-e-s soient largement reconnus et partagés par l'ensemble des membres de la commission législative, certain-e-s se sont interrogé-e-s sur l'opportunité d'introduire une nouvelle catégorisation de la population au sein même de la Constitution neuchâteloise, ainsi que sur la portée réelle d'un tel article. Il convient toutefois de rappeler que le vieillissement de la population constitue l'un des grands défis sociaux des prochaines décennies. Dans un contexte politique mondial instable, il n'est pas superflu – au contraire – de renforcer la reconnaissance et la protection des membres les

plus vulnérables de notre société, au premier rang desquels figurent les personnes âgées. Dans ce contexte et à la lecture attentive du projet de décret 24.196, déposé en octobre 2024 et adopté à l'unanimité par la commission temporaire Droit des retraité-e-s, une majorité des membres de la commission législative a été convaincue du bien-fondé de la démarche.

Entrée en matière

L'entrée en matière a été acceptée par 10 voix contre 2 et 1 abstention le 4 avril 2025.

Examen du projet de décret

La commission législative a rejoint la position de la commission temporaire. Elle a jugé que l'ajout de cet article constitutionnel permettrait de mieux structurer les politiques publiques en faveur des aîné-e-s et de légitimer les actions menées en leur faveur, dans un cadre renforcé.

4. CONCLUSION

Par 7 voix contre 4 et 2 abstentions, la commission recommande au Grand Conseil d'adopter le projet de décret ci-après.

La commission a adopté le présent rapport, par voie électronique, le 30 avril 2025.

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

Sans opposition, la commission propose que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

Neuchâtel, le 30 avril 2025

Au nom de la commission législative :

La présidente,
M. FREITAG

La rapporteure,
S. BLUM

Décret
modifiant la Constitution de la République et Canton
de Neuchâtel (Cst. NE) (Pour la reconnaissance
des aînées et des aînés dans la Constitution)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition de la commission Droit des retraité-e-s, du 14 mars 2025,
décrète :

Article premier La Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 septembre 2000, est modifiée comme suit :

Aînées et aînés

Art. 36a (nouveau)

¹L'État et les communes tiennent compte du vieillissement de la population.

²Ils veillent à favoriser la participation, l'autonomie, la qualité de vie et le respect de la personnalité des aînées et des aînés.

Art. 2 Le présent décret est soumis au vote du peuple

Art. 3 ¹Le présent décret entre en vigueur le jour de son acceptation par le peuple.

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 président, *Le secrétaire général,*