

Consultation sur les mesures visant à garantir une meilleure compatibilité des initiatives populaires avec le droit international

Madame, Monsieur,

Votre correspondance du 19 mars 2013 relative à la procédure de consultation susmentionnée nous est bien parvenue et a retenu notre meilleure attention.

Conformément à votre demande, nous vous adressons ci-dessous la position du canton de Neuchâtel sur ce sujet.

La première modification proposée relative à l'examen de la recevabilité formelle de l'initiative, étend le contrôle de cette dernière en lui ajoutant l'appréciation sur la compatibilité du texte proposé avec le droit international, ceci afin de prévenir tant les auteurs des initiatives que les citoyens – futurs signataires et votants potentiels –, avant même la récolte des signatures. Il s'agit en quelque sorte d'un garde-fou contre les initiatives abusives, mais, à mesure que l'avis juridique fourni à ce propos n'est pas contraignant à l'égard du comité d'initiative ni ne constitue en soi une décision susceptible de recours, une telle modification peut-être souhaitée, si bien que le *Projet A* reçoit un accueil favorable.

La deuxième question abordée, soit celle de l'extension des motifs d'invalidation matériels d'une initiative à "l'essence des droits fondamentaux" nourrit une réflexion plus complexe.

Les normes fondamentales du droit international auxquelles il n'est en aucun cas possible de déroger – *le jus cogens* – a depuis longtemps déjà alimenté les critiques. Ces normes échappent, au point de vue de leur création, à la volonté des Etats individuels et relèvent, de façon absolue d'un mouvement universel dans lequel la société internationale est impliquée.

Le rapport soumis à consultation n'esquive pas le problème puisqu'avant énumération de certaines règles évidentes du *jus cogens*, il fait état qu'il n'existe pas de liste faisant autorité des normes présentant le caractère de *jus cogens* (Rapport p. 7).

C'est dire que de faire de "l'essence des droits fondamentaux" un nouveau motif d'invalidité des initiatives populaires (et des propositions de révisions constitutionnelles des Autorités), améliore certes la compatibilité entre les initiatives populaires ou ces propositions et le droit international, mais peut aussi générer le risque, pour des raisons quelque peu partisans ou de nature politicienne de prétendre à l'existence d'une violation de "l'essence d'un droit fondamental constitutionnel", ou alors au contraire, de la nier. C'est la seule réserve que l'on peut formuler à l'égard du *Projet B* qui nous a été soumis.

Quant au *Projet C*, dont l'existence a pour fonction d'harmoniser la loi fédérale sur les droits politiques au *Projet B* en cas d'acceptation de ce dernier, il ne soulève pas d'autres critiques que celle entrevue par le Conseil fédéral : la procédure d'adoption des trois projets en cas d'acceptation par l'Assemblée fédérale ne respecte pas la hiérarchie des normes qui voudrait que la votation sur la révision constitutionnelle précède celle portant sur les révisions législatives. Toutefois, l'argument avancé de la simplicité de la procédure prévue et sa conformité à la logique chronologique reflétant l'indépendance des projets A et B emporte notre adhésion.

Enfin, d'un point de vue plus général, le Conseil fédéral affirme, dans son rapport explicatif, que le projet n'a pas de conséquences pour les cantons et les communes (point 3.2, page 44). Or, la recevabilité matérielle des initiatives populaires cantonales doit aussi être examinée par le canton, en particulier le point concernant leur conformité au droit supérieur. Il serait surprenant qu'en cas d'acceptation du projet de modifications en discussion, les cantons puissent se soustraire au contrôle des initiatives cantonales à "l'essence des droits fondamentaux". Si le nombre d'initiatives cantonales n'est pas à comparer avec celui au niveau fédéral, il se peut tout de même que dans l'un ou l'autre cas très particulier, des connaissances pointues soient requises, nécessitant l'avis éclairé d'un professeur de droit sur ce sujet, d'où des coûts supplémentaires pour le canton.

En vous remerciant de nous avoir donné la possibilité de prendre position sur cet objet, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de notre haute considération.

Neuchâtel, le 3 juillet 2013

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND