

AVIS DE DROIT

relatif à la validité de l'initiative populaire communale de la Ville de La Chaux-de-Fonds « Piétons, stationnement, mobilité : au peuple de décider ! »

Frédéric Bernard

Professeur à la Faculté de droit
de l'Université de Genève
90, route de Frontenex
1208 Genève
Tél. +41 79 103 79 42
frederic.bernard@unige.ch

Stéphane Grodecki

Docteur en droit
Chargé de cours à l'Université
de Genève
Avocat, Merkt & associés
15, rue du Général-Dufour
1204 Genève
Tél. +41 22 809 55 99
SGrodecki@merkt.ch

août 2024

Introduction

Le présent avis de droit porte, sur mandat de la Ville de La Chaux-de-Fonds, sur la validité juridique de l'initiative communale intitulée « Piétons, stationnement, mobilité : au peuple de décider ! », publiée dans la Feuille officielle de la République et Canton de Neuchâtel du 24 novembre 2023 :

Le règlement d'aménagement communal (RAC) du 26 octobre 1998 (RSC 60.10) est complété de la sorte :

Article 16a (nouveau)

AI 1.

Toute piétonnisation du territoire communal (article 16 RAC) est soumise au référendum obligatoire, conformément à l'article 18 du règlement général de la ville de La Chaux-de-Fonds du 2 juillet 2019 (RSC 10.10).

AI 2. *Par piétonnisation, on entend la création de zones piétonnes, soit les zones qui sont réservées aux piétons et aux usagers des engins assimilés à des véhicules au titre de l'article 22c OSR (RS 741.21).*

AI 3. *Les zones piétonnes en vigueur au 15.11.2023 ne sont pas concernées par le présent article, soit celles dont la signalisation a été approuvée par l'ingénieur cantonal et qui sont valablement signalées au titre de l'article 22c OSR par le signal (2.59.3 et 2.59.4).*

AI 4. *Sont ainsi soumises au référendum obligatoire les zones du territoire communal qui ne sont pas piétonnes au 15.11.2023 y compris les zones qui ont fait l'objet d'un crédit octroyé (autorisation de dépense) du Conseil Communal ou du Conseil général ou qui sont projetées à la construction ou qui ne sont pas signalées au titre de l'article 22c OSR au 15.11.2023.*

AI 5. *Toutes modifications du règlement communal de police du 28 novembre 2011, en tant qu'il concerne la création d'une zone piétonne est également soumise au référendum obligatoire. Le règlement de police tel qu'adopté le 28 novembre 2011 et sanctionné par le Conseil d'Etat le 7 mars 2012, en vigueur au 15.11.2023 est la référence en la matière.*

Article 16b (nouveau)

AI 1.

Toute modification du règlement concernant le stationnement à usage public (RSC 63.105) du 05 février 2019 est également soumise au référendum obligatoire, conformément à l'article 18 du règlement général de la ville de La Chaux-de-Fonds du 2 juillet 2019 (RSC 10.10).

Article 16c (nouveau)

AI 1.

Tout plan de mobilité (art.93 et 95 RAC) ou PDPM nécessitant un arrêté de circulation sera soumis au référendum obligatoire, conformément à l'article 18 du règlement général de la ville de La Chaux-de-Fonds du 2 juillet 2019 (RSC 10.10).

Cette initiative populaire a été lancée dans le contexte du projet de piétonnisation de la Place du Marché de la Ville de La Chaux-de-Fonds. Si elle est manifestement rédigée au sens de l'art. 10 al. 2 du Règlement général de la Ville de La Chaux-de-Fonds du 2 juillet 2019 (10.10 ; RG), en ce sens que l'initiative « *propose directement le texte de l'acte visé* »¹, elle a une portée plus large que le projet de piétonnisation précité, puisqu'elle a vocation à s'appliquer à tout futur projet communal de piétonnisation.

Conformément à l'art. 12 al. 2 RG, si une initiative recueille dans les délais le nombre prescrit de signatures valables, le Conseil communal la transmet au Conseil général, accompagnée d'un rapport, dans les six mois qui suivent la publication des résultats.

Le présent avis de droit est rédigé dans ce cadre et se structure de la manière suivante :

- I. Principes généraux applicables en matière de validité d'une initiative populaire**
- II. Analyse de l'initiative « Piétons, stationnement, mobilité : au peuple de décider ! »**
- III. Conclusions**

I. Principes en matière de validité d'une initiative populaire

Il convient d'aborder brièvement l'interprétation d'une initiative populaire (1), puis de se pencher sur ses conditions de validité (2).

1. Interprétation d'une initiative populaire

De manière générale, l'interprétation d'une initiative populaire rédigée est soumise aux mêmes principes que ceux qui sont applicables dans le cadre du contrôle abstrait d'une norme². Elle fera donc usage des méthodes habituelles d'interprétation des normes³, c'est-à-dire les méthodes littérale, systématique, historique et téléologique⁴. Le texte de l'initiative doit être interprété de manière objective, comme peut le comprendre la population, l'intention de ses promoteurs n'étant pas déterminante⁵.

¹ Camilla JACQUEMOUD, L'initiative rédigée en termes généraux, DC 2024 45, p. 45.

² ATF 124 I 107 c. 5b/aa.

³ Arrêt du Tribunal fédéral 1C_157/2017 du 17 avril 2018 c. 2.4.

⁴ ATF 143 I 272 c. 2.2.3. Voir également Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER/Maya HERTIG RANDALL/Alexandre FLÜCKIGER, Droit constitutionnel suisse, vol. I : L'Etat, 4^{ème} éd., Berne 2021, p. 550 ss.

⁵ ATF 142 I 216 c. 3.4. Voir Stéphane GRODECKI, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, Genève 2008, p. 280-281.

Dans le cadre de l'interprétation d'une initiative, l'approche est « orientée » dans le sens de la validité de l'initiative⁶, par le recours à deux instruments : l'interprétation la plus favorable aux initiants (*in dubio pro populo*) et l'interprétation conforme au droit supérieur⁷. Cela étant, la marge d'interprétation de l'autorité de contrôle est évidemment plus grande lorsqu'elle examine une initiative non formulée que lorsqu'elle se trouve en présence d'une initiative rédigée de toutes pièces sous la forme d'un acte normatif⁸.

2. Conditions de validité

Les conditions de validité d'une initiative populaire sont au nombre de six⁹. Les quatre premières portent sur des questions de nature « formelle » ou « structurelle » : unité de la matière (a), unité de la forme (b), unité de genre (ou de rang) (c) et principe de clarté (d). Les deux dernières concernent des aspects matériels : conformité au droit supérieur (e) et exécutabilité de l'initiative (f). Il convient de brièvement traiter pour terminer la condition relative à l'absence d'abus de droit (g).

Ces différentes conditions ont été progressivement rattachées par le Tribunal fédéral au droit fédéral, généralement à la liberté de vote garantie à l'art. 34 al. 2 Cst. féd.¹⁰, de sorte qu'elles s'imposent aux cantons et aux communes même en cas de silence de leur législation¹¹.

a *Unité de la matière*

L'exigence de l'unité de la matière découle de la liberté de vote et, en particulier, du droit à la libre formation de l'opinion des citoyens et à l'expression fidèle et sûre de leur volonté, conformément à l'art. 34 al. 2 Cst. féd.¹². Elle est par ailleurs expressément prévue par le règlement général de la Ville de La Chaux-de-Fonds (art. 10 al. 3 RG) et par la loi neuchâteloise sur les droits politiques (art. 98 al. 2 *2^{ème} phrase* et art. 115 al. 2 *2^{ème} phrase* de la loi neuchâteloise sur les droits politiques du 17 octobre 1984 ; RS/NE 141 ; LDP NE)¹³. Par ailleurs, la portée du principe de l'unité de la matière diffère selon les domaines : en particulier, les exigences sont plus strictes en cas de révision partielle de la constitution que s'agissant de projets législatifs¹⁴.

L'exigence d'unité de la matière interdit de mêler, dans un même objet soumis au peuple, plusieurs propositions de nature ou de but différent, qui forceraient ainsi la population à une approbation ou à une opposition globale, alors qu'elle pourrait n'être

⁶ Camilla JACQUEMOUD, Le traitement « favorable » des initiatives populaires, ZBI 2020 p. 407 ss.

⁷ Arrêt du Tribunal fédéral 1C_157/2017 du 17 avril 2018 c. 2.4. Voir également Bénédicte TORNAY, La démocratie directe saisie par le juge : L'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse, Genève 2008, p. 69-70 ; André JOMINI, La question du « bon moment » pour l'intervention du juge constitutionnel dans le contentieux relatif au traitement des initiatives populaires, in RJJ, Cahier spécial, Symposium 2017, 2018, p. 51 ss, p. 67.

⁸ Arrêt du Tribunal fédéral 1C_529/2015 du 5 avril 2016 c. 2.1.

⁹ MALINVERNI/HOTTELIER/HERTIG RANDALL/FLÜCKIGER (nbp. 4), p. 309-310.

¹⁰ CR Cst.-MARTENET/VON BÜREN, art. 34 N 70 ss. L'interdiction de l'abus de droit découle, en tant que principe général du droit, des art. 5 al. 3 Cst. féd. et 2 al. 2 CC. Cf. GRODECKI (nbp. 5), p. 311.

¹¹ ATF 90 I 69 c. 2.c.

¹² CR Cst.-MARTENET/VON BÜREN, art. 34 N 74 ss.

¹³ En théorie, selon le Tribunal fédéral, les cantons peuvent poser des exigences plus strictes que celles qui découlent de l'art. 34 al. 2 Cst. féd., mais la jurisprudence en la matière est très restrictive. Cf. RDAF 2012 I 352, 353, TF 6.10.2010.

¹⁴ ATF 129 I 366 c. 2.2.

d'accord qu'avec une partie des propositions soumises : il doit ainsi exister, entre les diverses parties d'une initiative, un rapport intrinsèque ainsi qu'une unité de but, c'est-à-dire un rapport de connexité qui fasse apparaître comme objectivement justifiée la réunion de plusieurs propositions en une seule question soumise au vote¹⁵. L'unité de la matière est une notion relative dont les exigences doivent être appréciées en fonction des circonstances concrètes¹⁶. Le Tribunal fédéral considère qu'une initiative populaire peut mettre en oeuvre des moyens variés, pour autant que ceux-ci puissent être rattachés sans artifice à l'idée centrale défendue par les initiants¹⁷.

b Unité de la forme

Le principe de l'unité de la forme est également rattaché par le Tribunal fédéral à la liberté de vote¹⁸. Globalement, ce principe exige qu'une initiative populaire soit entièrement rédigée ou conçue en termes généraux¹⁹. C'est d'ailleurs par cette définition qu'elle est exprimée dans le droit cantonal et communal (art. 98 al. 2 et art. 115 al. 2 LDP NE et art. 10 al. 3 RG) : « *La demande d'initiative revêt la forme d'un projet rédigé ou celle d'une proposition générale.* »

En pratique, il est rare que cette exigence pose problème²⁰.

c Unité de genre (ou de rang)

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le principe de l'unité de genre découle aussi de la liberté de vote de l'art. 34 Cst.²¹. Cette exigence interdit qu'une initiative populaire tende à l'adoption de normes qui appartiennent à des rangs différents : dès lors que l'ordre juridique implique une hiérarchie des normes et soumet chaque échelon à un contrôle démocratique distinct, il serait abusif de proposer simultanément une disposition constitutionnelle et la législation qui la met en œuvre²².

Cette exigence pose rarement des problèmes en pratique²³.

d Principe de clarté

Le Tribunal fédéral rattache également à la garantie des droits politiques au sens de l'art. 34 al. 2 Cst. féd. le principe de clarté²⁴.

Selon notre Haute Cour, le texte d'une initiative doit ainsi être suffisamment précis et l'objet de l'initiative suffisamment clair pour qu'un vote populaire puisse intervenir sans que les électeurs ne soient exposés au risque d'une erreur sur des points importants²⁵. En d'autres termes, les électeurs appelés à s'exprimer sur le texte de l'initiative doivent être à même d'en apprécier la portée, ce qui n'est pas possible si le texte est équivoque

¹⁵ ATF 130 I 185 c. 3. Cf. également Thierry TANQUEREL, Splendeur et misère de l'unité de la matière, RDS 2020 I p. 115 ss.

¹⁶ ATF 128 I 190 c. 3.2.

¹⁷ ATF 125 I 227 c. 3c.

¹⁸ ATF 114 IA 413 c. 3c.

¹⁹ Pierre TSCHANNEN, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, ZBI 2002 p. 2 ss, p. 18.

²⁰ Cf. TORNAY (nbp. 7), p. 72.

²¹ ATF 130 I 185 c. 2.1. Cf. CR Cst.-MARTENET/VON BÜREN, art. 34 N 79.

²² ATF 130 I 185, c. 2.1. Cf. TORNAY (nbp. 7), p. 75.

²³ Goran Seferovic, Volksinitiative zwischen Recht und Politik, Berne 2018, p. 249.

²⁴ ATF 133 I 110 c. 8.1.

²⁵ ATF 139 I 292 c. 5.8.

ou imprécis²⁶. Le Tribunal fédéral semble cependant admettre que certains éclaircissements puissent être fournis aux citoyens dans le message explicatif de l'initiative²⁷.

L'exigence de clarté porte sur la forme et le contenu de l'initiative²⁸. Elle n'interdit cependant pas que celle-ci porte sur des questions de fond délicates, notamment d'un point de vue technique ou scientifique²⁹. Si une certaine souplesse se justifie pour les initiatives formulées en termes généraux, tel n'est pas le cas pour des projets rédigés de toutes pièces³⁰.

e Conformité au droit supérieur

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une initiative populaire ne doit rien contenir de contraire au droit supérieur³¹. La notion de droit supérieur est large puisqu'elle inclut, pour une initiative municipale, le droit international, fédéral, intercantonal et cantonal. Ainsi, selon le Tribunal fédéral, une initiative communale doit respecter tout le droit cantonal³².

L'autorité appelée à statuer sur la validité matérielle d'une initiative doit en interpréter les termes dans le sens le plus favorable aux initiants³³. A nouveau, la marge d'appréciation de l'autorité de contrôle est évidemment plus grande lorsqu'elle examine une initiative non formulée que lorsqu'elle se trouve en présence d'une initiative rédigée de toutes pièces³⁴.

Conformément à l'art. 34 Cst., pour examiner la validité matérielle 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 attribuer³⁵.

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 ainsi permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité, conformément à l'adage *in dubio pro populo*, mentionné précédemment. Cela découle également du principe de la proportionnalité (art. 34 et 36 al. 2 et 3 Cst.), selon lequel une intervention étatique doit porter l'atteinte la plus restreinte possible aux droits des citoyens. Les décisions d'invalidation doivent autant que possible être limitées, en retenant la

²⁶ Arrêt du Tribunal fédéral 1C_59/2018 du 25 octobre 2018 c. 3.1.

²⁷ ATF 133 I 110 c. 8.2.

²⁸ TORNAY (nbp. 7), p. 115-116.

²⁹ GRODECKI (nbp. 5), p. 302.

³⁰ ATF 139 I 292 c. 5.8.

³¹ ATF 133 I 110 c. 4.1.

³² SJ 2001 I p. 253 c. 2b.

³³ ATF 138 I 131, c. 4.

³⁴ ATF 124 I 107 c. 5b/aa.

³⁵ ATF 143 I 129 c. 2.2 et les arrêts cités

solution la plus favorable aux initiants³⁶, notamment en ayant recours à l'interprétation conforme au droit supérieur³⁷.

Il faut encore préciser qu'en application des principes *in dubio pro populo* et de la proportionnalité, lorsque seule une partie de l'initiative apparaît inadmissible, la partie restante peut subsister comme telle, pour autant qu'elle forme un tout cohérent, qu'elle puisse encore correspondre à la volonté des initiants et qu'elle respecte en soi le droit supérieur³⁸. L'invalidité d'une partie de l'initiative ne doit entraîner celle du tout que si le texte ne peut être amputé sans être dénaturé³⁹. Toutefois, dans ce contexte, il est incompatible avec les droits politiques des citoyens (art. 34 Cst.) de réduire, amplifier ou modifier de manière importante la portée d'une initiative lors de sa mise en œuvre⁴⁰.

f Exécutabilité

Le principe d'exécutabilité est un principe général du droit, applicable également en l'absence de règle spécifique dans le droit cantonal⁴¹. Selon le Tribunal fédéral, une initiative doit être invalidée si son objet est impossible, irréalisable ou inexécutable⁴². L'idée consiste à éviter de demander au peuple de se prononcer sur un sujet qui n'est pas susceptible d'être exécuté⁴³. L'obstacle à la réalisation doit être insurmontable : une difficulté relative est insuffisante, car c'est avant tout à la population qu'il appartient d'évaluer les avantages et les inconvénients qui pourraient résulter de l'acceptation de l'initiative⁴⁴.

L'impossibilité peut être matérielle ou juridique⁴⁵. Par ailleurs, l'impossibilité doit ressortir clairement du texte de l'initiative : si celle-ci peut être interprétée de telle manière que les vœux des initiants soient réalisables, elle doit être considérée comme valable⁴⁶. Du point de vue temporel, le Tribunal fédéral considère que pour statuer sur la recevabilité d'une initiative populaire, il convient de se placer à un moment le plus proche possible de celui où l'initiative devrait être soumise au vote populaire⁴⁷. S'agissant des initiatives tendant à la remise en cause de travaux, le droit d'initiative n'impliquant aucun effet suspensif, il est possible qu'une initiative exécutable au moment de son dépôt devienne impossible à réaliser au moment du scrutin, pour autant toutefois que ce dernier n'ait pas été retardé à dessein⁴⁸. Selon notre Haute Cour, il n'y a cependant pas d'inexécutabilité du simple fait que l'ouvrage est déjà commencé, mais il y a en revanche impossibilité matérielle d'exécution lorsque l'ouvrage est en état d'achèvement⁴⁹. Ce dernier élément est critiqué en doctrine⁵⁰.

³⁶ ATF 143 I 129 c. 2.2 et les arrêts cités

³⁷ CAMILLE JACQUEMOUD, *Les initiants et leur volonté*, Zurich, 2022, p. 203 ss.

³⁸ ATF 134 I 172 c. 2.1; ATF 130 I 185 c. 5 ; ATF 125 I 227 c. 4a et b.

³⁹ ATF 134 I 172 c. 2.1; ATF 128 I 190 c. 6 ; ATF 125 I 227 c. 4 ; ATF 124 I 107 c. 5b; ATF 121 I 334 c. 2a

⁴⁰ ATF 143 I 129 c. 2.4.

⁴¹ MALINVERNI/HOTTELIER/HERTIG RANDALL/FLÜCKIGER (nbp. 4), p. 284.

⁴² ATF 92 I 358 c. 4.

⁴³ Arrêt du Tribunal fédéral 1P.52/2007 du 4 septembre 2007 c. 3.1.

⁴⁴ ATF 128 I 190 c. 5.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Arrêt du Tribunal fédéral 1P.52/2007 précité c. 3.1.

⁴⁷ ATF 101 IA 354 c. 10.

⁴⁸ ATF 128 I 190 c. 5.1.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Voir notamment Jean-François AUBERT, *L'évolution historique de la réglementation fédérale des délais et des limites du droit d'initiative*, in *Notion et fonction de la Constitution*, in Andreas Auer (éd.),

Dans un arrêt non publié isolé, le Tribunal fédéral a admis que pouvait être considérée comme inexécutable l'initiative dont l'effet – la multiplication de référendums obligatoires – serait de nature à « *entraver la gestion de l'Etat* »⁵¹. Il en a fait de même pour une initiative qui était économiquement impossible à mettre en œuvre⁵².

Il convient enfin de relever que le Tribunal fédéral considère qu'une initiative ne saurait avoir d'effet anticipé – puisqu'un acte législatif ne déploie d'effets qu'au moment où il a été adopté –⁵³, mais qu'elle peut contenir un certain effet rétroactif limité dans le temps, notamment pour éviter une modification des lois visées entre le moment du dépôt de l'initiative et celui de la votation⁵⁴. Dans un arrêt ancien, le Tribunal fédéral a également considéré qu'un problème de mise en œuvre d'une initiative dans le temps – sous la forme d'un délai trop court – n'était pas une cause d'annulation⁵⁵. Ce raisonnement part du principe que les initiants sont avant tout intéressés par la réglementation proposée⁵⁶.

g Interdiction de l'abus de droit

Selon le Tribunal fédéral, l'abus manifeste ou l'utilisation insensée des institutions démocratiques n'est pas protégé et un abus du droit d'initiative doit donc, en principe, être sanctionné par l'invalidation du projet présenté⁵⁷.

L'interdiction de l'abus de droit a notamment été évoquée par notre Haute Cour en lien avec une initiative qui remettrait en cause un objet sur lequel les citoyens se sont déjà clairement prononcés, et ce à plusieurs reprises⁵⁸. Elle a cependant fortement limité ce cas d'application, en faisant référence à « *dans des cas extrêmes d'abus manifeste des institutions démocratiques ou d'utilisation insensée de l'appareil démocratique qui aboutit à la remise en question de celui-ci* »⁵⁹. Le Tribunal fédéral a également mentionné l'interdiction de l'abus de droit dans l'hypothèse où les initiants utiliseraient le droit d'initiative alors même qu'ils auraient eu la possibilité de s'opposer préalablement à un projet, par la voie du recours ou celle du référendum⁶⁰. Enfin, l'interdiction de l'abus de droit a également été évoquée par le Tribunal fédéral comme interdisant la scission d'une initiative qui viole gravement l'unité de la matière⁶¹.

Sans délais et sans limites ? : l'initiative populaire à la croisée des chemins, Bâle Genève Munich 2001, p. 1 ss, p. 18. Cf. *ibid.*, nbp. 48 : « *Comment peut-on soutenir que l'interdiction d'achever un ouvrage déjà avancé (une route, en l'espèce) est « matériellement impossible » ? Elle est peut-être inopportune, déraisonnable, voire stupide. Mais ceci relève d'une appréciation politique qui n'appartient finalement qu'au peuple : le Parlement n'a pas à penser à sa place, le Tribunal fédéral non plus.* »

⁵¹ Arrêt du Tribunal fédéral 1P_52/2007 du 4 septembre 2007, c. 3.1 et 3.2.

⁵² Arrêt du Tribunal fédéral 1C_146/2020, c. 3.

⁵³ Arrêt du Tribunal fédéral 1P_454/2006 du 22 mai 2007, c. 2.3.

⁵⁴ ATF 130 I 185 c. 5.5.

⁵⁵ ZBI 1975 p. 387 c. 3b : « *Diese Unmöglichkeit, dem Begehren der Beschwerdeführer fristgerecht zu entsprechen, ist jedoch lediglich eine zeitliche Unmöglichkeit, nicht eine Unmöglichkeit an sich.* »

⁵⁶ Barbara SCHAUB, Die Vereinbarkeit kantonaler Volksinitiativen mit dem übergeordneten Recht, Zurich 2023, p. 39.

⁵⁷ ATF 130 I 185 c. 4.1.

⁵⁸ ATF 99 Ia 402 c. 4b.

⁵⁹ ATF 113 Ia 156 c. 2b.

⁶⁰ ATF 128 I 190 c. 7.2.

⁶¹ ATF 129 I 381 c. 4.3.

Compte tenu de ses difficultés d'application, une partie de la doctrine plaide en faveur de l'abandon de cette condition⁶².

II. Analyse de l'initiative « Piétons, stationnement, mobilité : au peuple de décider ! »

Il convient à présent d'examiner le respect, par l'initiative analysée, de ces différentes conditions, en reprenant l'ordre adopté ci-dessus et les principes qui y ont été exposés :

a Unité de la matière

L'initiative analysée propose formellement des modifications du Règlement d'aménagement communal de la Ville de La Chaux-de-Fonds du 25 octobre 1998 (60.10 ; RAC), mais elle déploie aussi des effets sur le règlement de police de la Ville de La Chaux-de-Fonds du 28 novembre 2011 (50.10) (cf. nouvel art. 16a al. 5 proposé) et sur le règlement de la Ville de La Chaux-de-Fonds concernant le stationnement à usage public du 5 février 2019 (63.105) (cf. nouvel article 16b al. 1 proposé). Dans ces conditions, on peut se demander si l'exigence de l'unité de la matière est respectée.

Comme rappelé ci-dessus (cf. *supra* II.2.a), la jurisprudence exige un rapport intrinsèque et une unité de but entre les diverses parties d'une initiative, c'est-à-dire un rapport de connexité qui fasse apparaître comme objectivement justifiée la réunion de plusieurs propositions en une seule question soumise au vote. En l'occurrence, cette connexité nous semble donnée, car l'initiative a pour unité de but la volonté de soumettre au référendum obligatoire tout projet de piétonnisation sur le territoire de la Ville de La Chaux-de-Fonds, de sorte que l'unité de la matière est selon nous respectée en raison de la présence d'une proposition centrale – l'introduction du référendum obligatoire – dans tout le texte de l'initiative, nonobstant la modification (directe ou indirecte) de plusieurs textes législatifs.

b Unité de la forme

L'initiative est entièrement rédigée sous forme de modifications (ajouts de nouvelles dispositions) du Règlement d'aménagement communal de la Ville de La-Chaux-de-Fonds du 25 octobre 1998 (60.10 ; RAC). En conséquence, cette condition ne pose *in casu* aucun problème.

c Unité de genre (ou de rang)

Les modifications proposées par l'initiative portent toutes sur le niveau réglementaire communal (cf. *supra* II.a), de sorte que cette condition n'est pas problématique non plus.

d Principe de clarté

L'initiative est formulée de manière claire et précise, de sorte qu'elle respecte les exigences jurisprudentielles en matière de clarté.

⁶² Voir MALINVERNI/HOTTELIER/HERTIG RANDALL/FLÜCKIGER (nbp. 4), p. 310 ainsi que les références citées dans GRODECKI (nbp. 5), p. 313-314.

e Conformité au droit supérieur

L'initiative prévoit une modification du droit communal en vue d'introduire un nouvel instrument de référendum obligatoire, qui n'est prévu ni par la Constitution cantonale, ni par le droit cantonal infraconstitutionnel. Il faut préciser que la liste de référendums mentionnés aujourd'hui, dans le droit communal, à l'art. 18 du règlement général se fonde sur des bases légales cantonales (à savoir art. 127 LDP NE, art. 5 al. 3 de la loi neuchâteloise sur les communes du 21 décembre 1964 ; RS/NE 171.1 ; LCo NE, art. 95a al. 3 LDP NE et art. 90 al. 5 LDP NE).

Il convient ainsi de déterminer si de nouveaux instruments de droits politiques peuvent, dans le canton de Neuchâtel, être introduits par la voie de la seule modification d'un règlement communal.

Selon l'art. 39 al. 1 Cst. féd., la Confédération règle l'exercice des droits politiques au niveau fédéral ; les cantons règlent ces droits aux niveaux cantonal et communal.

Selon la doctrine, il découle de cette disposition que les règles essentielles déterminant les procédures démocratiques doivent se trouver dans des lois au sens formel⁶³. En revanche, il n'est pas exigé par le droit fédéral que la définition des instruments des droits politiques figure nécessairement dans la Constitution cantonale, car l'art. 51 Cst., qui exige que chaque canton se dote d'une constitution démocratique, ne l'impose pas⁶⁴. Toutefois, une telle obligation peut découler du droit cantonal, ce qui doit être examiné par une interprétation de la Constitution cantonale.

A cet égard, le Tribunal fédéral a jugé que dans les cantons du Jura⁶⁵ et de Neuchâtel (mais sous l'égide de l'ancienne Constitution)⁶⁶, une extension des droits politiques nécessitait impérativement une modification de la Constitution cantonale.

Dans une affaire genevoise récente, le Tribunal fédéral a ainsi relevé qu'une extension des droits politiques par la voie législative devait demeurer exceptionnelle (en l'acceptant dans le cas d'espèce) : « *De manière exceptionnelle, une extension des droits populaires peut intervenir par voie législative sans base constitutionnelle spécifique. Une telle manière de procéder est valable pourvu qu'elle concerne un domaine bien délimité et qu'elle ne contredise pas la volonté du constituant cantonal. Savoir si le législateur est habilité à introduire un nouveau droit politique sans base constitutionnelle spécifique doit cependant s'analyser en fonction de la systématique de la constitution cantonale. La réponse peut être différente selon les cantons* »⁶⁷.

Partant, il convient d'examiner le droit constitutionnel neuchâtelois afin de déterminer si une introduction de nouveaux droits politiques est possible par une modification du droit communal, comme le propose l'initiative.

L'organisation des communes neuchâteloises est réglementée à l'art. 95 Cst./NE, qui prévoit notamment à son alinéa 5 : « *La loi détermine le corps électoral communal et*

⁶³ CR Cst.-GUTZWILLER, art. 39 N. 13; BSK BV-TSCHANNEN, art. 39 N. 5

⁶⁴ ATF 149 I 33.

⁶⁵ Arrêt 1P.470/2005 du 23 décembre 2005 c. 4.1.

⁶⁶ ATF 104 Ia 343 c. 3b.

⁶⁷ ATF 149 I 33 c. 5.2.1.

règle la procédure électorale, de même que ce qui a trait à l'initiative, au référendum et à la motion populaires ».

Il convient dès lors de déterminer la signification de « la loi » dans cette disposition pour établir s'il doit impérativement s'agir d'une loi cantonale ou si les éléments relatifs au référendum peuvent être, nouvellement, introduits par une simple modification du droit communal. Précisons à ce stade que, de manière générale, en Suisse romande, l'organisation communale est généralement réglée exhaustivement dans la législation cantonale⁶⁸.

Selon la jurisprudence, les dispositions constitutionnelles règlent généralement des principes et présentent dès lors fréquemment une faible densité normative. La Constitution ne forme pas une unité. Elle est constituée de plusieurs normes, pas toujours coordonnées entre elle. A cet égard, tant que le constituant n'accorde pas expressément la primauté à une norme par rapport à une autre, il faut en général partir du principe, du point de vue de l'interprétation, que les réglementations sont équivalentes. En sus des méthodes classiques d'interprétation, il faut dès lors interpréter la Constitution dans le but de respecter des principes structurels, de se conformer au droit international et d'atteindre une unité minimale. La Constitution doit en effet présenter un minimum de contradictions, raison pour laquelle certaines dispositions ne peuvent pas être interprétées isolément et ponctuellement. L'interprétation de la Constitution doit, au contraire, concilier les différents intérêts constitutionnels et droits fondamentaux en les ménageant le plus possible ; elle doit permettre de créer une concordance pratique⁶⁹.

Pour le surplus, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Le Tribunal fédéral ne se fonde cependant sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste. Il y a lieu de déroger au sens littéral d'un texte clair, lorsque des raisons objectives permettent de penser que le texte ne restitue pas le sens véritable de la disposition en cause et conduit à des résultats que le législateur ne peut avoir voulus et qui heurtent le sentiment de la justice et le principe de l'égalité de traitement. De tels motifs peuvent découler des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique). Le Tribunal fédéral ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme⁷⁰.

La doctrine neuchâteloise ne précise pas ce qu'il faut entendre par « loi » à l'art. 95 al. 5 Cst. NE, se limitant à indiquer que c'est la loi sur les droits politiques qui règle le référendum en matière communale⁷¹. En revanche, la doctrine est arrivée à la

⁶⁸ STÉPHANE GRODECKI, Les compétences communales – Comparaison intercantonale, in Tanquerel/Bellanger, L'avenir juridique des communes, Genève, 2007, p. 35.

⁶⁹ ATF 139 I 16 c. 4.2 ; cf. aussi MICHEL HOTTELIER, Juge constitutionnel et interprétation des normes – rapport suisse, Annuaire international de justice constitutionnelle, 2018, vol. 33-2017, p. 453-478 ; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER/DANIELA THURNHER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zurich, 2020, N. 77 ss.

⁷⁰ ATF 149 I 354 c. 3.2 ; ATF 149 IV 9 c. 6.3.2.1 ; ATF 148 IV 398 c. 4.8.

⁷¹ ALAIN BAUER, Constitution annotée de la République et Canton de Neuchâtel, Bâle, 2^{ème} éd., 2015, art. 95 N. 6.

conclusion qu'en raison de la faible autonomie communale existant dans le canton de Neuchâtel, il n'apparaît pas qu'il soit possible d'étendre le référendum obligatoire à d'autres matières que celles prévues par la loi cantonale⁷².

Les travaux préparatoires n'apportent pas d'indication sur cette notion. Le rapport de la commission « Constitution » au Grand Conseil à l'appui d'un projet de nouvelle Constitution cantonale n'en fait en effet aucune mention, tout en précisant que la teneur de la norme ainsi adoptée a pour but de permettre à chaque commune de choisir entre un système où les exécutifs ne sont pas élus par le corps électoral de la commune et une élection populaire de ce dernier⁷³.

Relevons que lors de la mise à jour du règlement général de la Ville de La Chaux-de-Fond, suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution neuchâteloise le 1^{er} janvier 2002, la Commune a estimé devoir mettre à jour son règlement en matière de droit d'initiative et de référendum obligatoire en se calquant sur la législation cantonale⁷⁴, semblant ainsi estimer ne pas disposer d'une autonomie pour s'en écarter.

A cet égard, en 2013, lorsqu'une commune neuchâteloise a voulu introduire l'institution de la motion populaire communale, la commission législative du Grand Conseil est arrivée à la conclusion qu'une telle nouvelle nécessitait une base constitutionnelle cantonale et une concrétisation législative au niveau cantonal⁷⁵. Cette approche confirme que les communes neuchâteloises ne semblent pas disposer d'une autonomie organique en matière d'instruments de démocratie directe.

C'est à l'aune de ces différents éléments qu'il faut interpréter l'art. 95 al. 5 Cst. NE.

A la lettre, la « loi » semble se référer à une loi formelle cantonale.

L'examen systématique de la Cst. NE le confirme. En effet, lorsque le constituant a souhaité confier une autonomie réglementaire à la commune, il a explicitement mentionné la « loi ou un règlement communal » dans le texte constitutionnel (cf. par exemple l'art. 20 al. 2 Cst. NE).

Par ailleurs, en matière de droits politiques, lorsque la Constitution cantonale a souhaité octroyer une compétence aux communes, il l'a fait explicitement, comme à l'art. 95 al. 4 Cst. NE, qui prévoit que « *pour le Conseil communal, la commune décide s'il est élu par le peuple ou par le Conseil général et fixe le système électoral* ».

L'interprétation téléologique de l'art. 95 al. 5 Cst. NE va dans le même sens. En effet, si l'autonomie des communes neuchâteloises est garantie (art. 50 Cst. et 94 Cst. NE), elle n'existe pas en matière organisationnelle, sauf pour le mode d'élection du Conseil communal. A cet égard, la compétence de choix a été explicitement ancrée dans la

⁷² SÉBASTIEN MICOTTI/MICHAEL BÜTZER, La démocratie communale en Suisse : vue générale, institutions et expériences dans les villes 1990-2000, Genève, 2003, p. 36.

⁷³ Cf. Rapport de la commission « Constitution » au Grand Conseil à l'appui d'un projet de nouvelle Constitution cantonale du 22 novembre 1999, commentaire sur le mode d'élection des Conseils communaux (art. 95).

⁷⁴ Ville de La Chaux-de-Fond, rapport de la commission temporaire chargée d'étudier la révision partielle du règlement général de la Ville de La Chaux-de-Fonds du 28 septembre 1994, 22 janvier 2003, p. 9.

⁷⁵ Rapport de la commission législative au Grand Conseil du 17 décembre 2013 : introduction de la motion populaire en matière communale ; 11.160.

Constitution (art. 95 al. 4 Cst. NE), ce qui démontre que, pour le surplus, les communes neuchâtelaises ne bénéficient pas d'autonomie organisationnelle.

Ce constat est renforcé par l'exigence posée par la jurisprudence précitée du Tribunal fédéral de voir les droits politiques définis dans la Constitution cantonale ou, à titre exceptionnel, dans une loi cantonale. Or, permettre aux communes neuchâtelaises de définir l'étendue des droits politiques dans le règlement communal donnerait à ce dernier une nature constitutionnelle, qui n'est pas compatible avec la faible autonomie des communes neuchâtelaise en matière organisationnelle telle qu'elle est relevée par la doctrine précitée.

Enfin, l'interprétation historique, au vu des travaux préparatoires que nous avons cités, ne permet pas de retenir une autre interprétation.

Au vu de ce qui précède, il faut retenir qu'en application de l'art. 95 al. 5 Cst. NE, l'étendue des droits politiques communaux est définie par le seul législateur cantonal, les communes ne pouvant pas le faire de manière autonome dans leur règlement communal.

Reste à déterminer si cette violation du droit supérieur doit conduire à une invalidation totale ou partielle de l'initiative.

En l'espèce, le but de l'initiative, comme le montre son titre, est de permettre « au peuple de décider ». Par ailleurs, sur les sept alinéas de l'initiative, cinq concernent l'introduction du référendum obligatoire. Le cœur et la majorité de l'initiative sont donc l'introduction de ce référendum obligatoire. Le reste susceptible de subsister ne correspondant plus à la volonté des initiants et ne permettant plus de poursuivre leur objectif principal, une invalidation partielle n'entre pas en ligne de compte. Elle aboutirait en effet à dénaturer le texte proposé, ce qui est contraire à la jurisprudence du Tribunal fédéral.

La non-conformité au droit de l'introduction d'un référendum obligatoire sur le plan communal doit donc entraîner, à notre sens, une invalidation totale de l'initiative pour violation du droit supérieur.

f Exécutabilité

L'initiative prévoit expressément qu'elle a vocation à s'appliquer à toutes les zones du territoire communal qui ne sont pas piétonnes au 15 novembre 2023 « *y compris les zones qui ont fait l'objet d'un crédit octroyé (autorisation de dépense) du Conseil Communal ou du Conseil général ou qui sont projetées à la construction* » (nouvel art. 16a al. 4 proposé). Or, d'après les informations en notre possession, les travaux de piétonnisation de la Place du Marché ont débuté en avril 2024 et se termineront d'ici la fin de l'automne⁷⁶, c'est-à-dire avant que l'initiative populaire ait été soumise à la population. Dans cette mesure au moins – et à d'éventuels autres projets à des stades d'avancement similaires –, l'initiative pourrait être inexécutable conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière d'initiatives tendant à la remise en cause de travaux.

⁷⁶ « La Place du Marché en chantier dès avril à La Chaux-de-Fonds », Radio Télévision Neuchâtel, 22 mars 2024.

Toutefois, il serait également possible de considérer, conformément à d'autres arrêts rendus par le Tribunal fédéral, que cette impossibilité temporelle ne devrait pas nécessairement conduire à l'annulation de l'initiative, mais possiblement à la modification de ses effets dans le temps en ce sens qu'elle ne s'appliquerait (en cas d'acceptation) qu'aux futurs projets de piétonnisation.

Point n'est toutefois besoin de trancher définitivement cette question au vu de la non-conformité au droit supérieur que nous avons précédemment relevée.

g Interdiction de l'abus de droit

Indépendamment du caractère controversé de cette condition, les hypothèses restrictives évoquées par la jurisprudence pour considérer qu'une initiative est constitutive d'un abus de droit ne sont manifestement pas remplies *in casu*.

III. Conclusions

Il découle de l'analyse qui précède que le projet d'initiative populaire communale examiné respecte *a priori* les conditions de l'unité de la matière, de l'unité de la forme, de l'unité de genre, du principe de clarté et de l'interdiction de l'abus de droit.

En revanche, cette initiative communale ne remplit pas la condition de la conformité au droit supérieur. Elle est en effet contraire au droit cantonal, car il découle de l'art. 95 al. 5 Cst. NE que de nouveaux droits politiques communaux ne peuvent être introduits que par une loi cantonale. Les communes neuchâteloises ne disposent ainsi pas d'une autonomie pour adopter, par la modification de la réglementation communale, des droits politiques non prévus par le législateur cantonal. L'introduction de nouveaux référendums obligatoires relevant du cœur de l'initiative examinée, celle-ci ne peut pas être considérée comme partiellement valable.

Enfin, l'exécutabilité de l'initiative est discutable, car elle vise, pour partie, des travaux qui auront déjà été exécutés.

Au vu de ce qui précède, l'initiative communale examinée est à notre sens contraire au droit supérieur et son invalidation totale doit être envisagée (art. 12 du règlement général de la Ville de La Chaux-de-Fonds et art. 107 LDP NE).

Genève, le 28 août 2024

Frédéric Bernard

Stéphane Grodecki