

01.026

**Message
concernant la garantie de la Constitution
du canton de Neuchâtel**

du 11 avril 2001

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral simple accordant la garantie fédérale à la Constitution du canton de Neuchâtel et nous vous proposons de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

11 avril 2001

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

En vertu de l'art. 51, al. 1, de la Constitution fédérale, chaque canton doit se doter d'une constitution démocratique. Celle-ci doit avoir été acceptée par le peuple et doit pouvoir être révisée si la majorité du corps électoral le demande. Selon l'al. 2 de cet article, les constitutions cantonales doivent être garanties par la Confédération. Cette garantie est accordée si elles ne sont pas contraires au droit fédéral. Si une disposition constitutionnelle cantonale remplit ces conditions, la garantie fédérale doit lui être accordée; sinon, elle lui est refusée.

Le corps électoral du canton de Neuchâtel a adopté, lors de la votation populaire du 24 septembre 2000, la Constitution cantonale totalement révisée qui lui était soumise. La nouvelle Constitution est, de par sa forme et son contenu, une charte fondamentale moderne. Ordonnée selon une systématique claire, elle est rédigée dans un langage adapté à notre époque et accessible au citoyen. Elle se caractérise en outre par une série d'innovations de droit matériel, dont l'une des plus importantes consiste en l'attribution du droit de vote aux étrangers titulaires d'un permis d'établissement et domiciliés dans le canton depuis cinq ans au moins. Enfin, la nouvelle Constitution comprend, outre les buts et mandats sociaux dont la réalisation incombe à l'Etat et aux communes, une énumération très détaillée des droits fondamentaux reconnus aux particuliers.

L'examen auquel nous avons procédé a révélé que toutes les dispositions de la nouvelle Constitution remplissent les conditions requises pour l'octroi de la garantie. Nous ne considérerons, dans le présent message, que les dispositions qui ont un rapport direct avec des matières réglées par le droit fédéral.

Message

1 **Bref historique de la révision totale**

Lors de la votation populaire du 10 mars 1996, le corps électoral de la République et canton de Neuchâtel a accepté le principe d'une révision totale de la Constitution cantonale du 21 novembre 1858. Pour ce faire, il a accordé sa préférence au Grand Conseil plutôt qu'à une Assemblée constituante. Le 27 mars 1996, le Grand Conseil a donc mis sur pied une commission de 25 membres. Après 22 séances de travail tenues entre mai 1996 et juin 1998, la commission a adopté un avant-projet de Constitution accompagné d'un rapport explicatif très dense. Cet avant-projet a été présenté au Grand Conseil en juin 1998 et mis en consultation jusqu'à la fin décembre de la même année. Le texte de la nouvelle Constitution a ensuite été approuvé par le Grand Conseil, le 25 avril 2000, par 98 voix sans opposition, puis par le peuple, le 24 septembre 2000, par 30 513 oui contre 9327 non.

Par lettre du 29 novembre 2000, le Conseil d'Etat de la République et canton de Neuchâtel a demandé la garantie fédérale.

2 **Structure et contenu de la Constitution**

La nouvelle Constitution a pour ambition d'affirmer les objectifs d'un Etat moderne et de redéfinir les rapports que ce dernier doit entretenir avec ses citoyens. Adaptée aux besoins et aux préoccupations d'une société placée au tournant d'un nouveau millénaire, elle précise, de manière structurée et dans un langage à la fois clair et accessible à tous, les buts et les tâches de l'Etat, les droits fondamentaux des personnes, ainsi que l'organisation des institutions. Comparée à la Constitution de 1858, la nouvelle loi fondamentale représente davantage qu'un simple toilettage puisqu'elle apporte toute une série d'innovations et de précisions dont les principales peuvent être résumées comme suit:

- le droit de vote au plan cantonal (mais pas l'éligibilité) est dorénavant accordé aux étrangères et aux étrangers titulaires d'un permis d'établissement et domiciliés dans le canton depuis cinq ans au moins;
- un droit de motion populaire est inscrit dans la nouvelle Constitution, grâce auquel un minimum de cent électrices ou électeurs pourront soumettre une proposition au Grand Conseil, qui sera tenu de l'examiner;
- un vote populaire sur un acte du Grand Conseil (référendum populaire facultatif) pourra dorénavant être demandé par 4500 électrices ou électeurs (et non plus 6000 comme précédemment); quant au référendum obligatoire en matière financière lorsque certains seuils sont dépassés, il est abandonné;
- le législateur aura la possibilité de prévoir un mode de suppléance pour les membres du Grand Conseil empêchés de siéger;
- afin que l'on puisse réorganiser le territoire cantonal par le biais d'une révision législative, le nombre et le nom des districts du canton ne sont plus expressément mentionnés dans la nouvelle Constitution;

- à l’avenir, les communes seront libres de faire élire les membres de leur exécutif par le peuple (et non plus seulement par le Conseil général comme c’était le cas jusqu’ici);
- le principe d’une péréquation financière intercommunale est institué aux fins d’atténuer l’inégalité des capacités financières des communes;
- la nouvelle Constitution garantit l’existence et le territoire des communes et exclut expressément de leur imposer une fusion;
- la prise de mesures destinées à compenser les inégalités dont sont victimes les personnes handicapées est désormais considérée comme un mandat social incombant à l’Etat et aux communes;
- la nouvelle Constitution garantit la liberté de choix de modes de vie en commun autres que le mariage.

Contrairement à l’ancienne, la nouvelle Constitution comprend un préambule qui traduit l’esprit de la Constitution et fixe une ligne de conduite pour l’Etat. Même s’il n’a pas de portée normative, le préambule n’en présente pas moins une certaine utilité dans la mesure où le texte constitutionnel est dépourvu d’une disposition sur les buts de l’Etat. Les 107 articles qui suivent sont divisés en 8 titres qui traitent successivement des dispositions générales, des droits fondamentaux, buts et mandats sociaux, du peuple, des autorités, des districts et communes, des rapports entre Etat, Eglises et autres communautés religieuses, de la révision de la Constitution et, enfin, des dispositions finales.

Le titre premier (art. 1 à 6) définit la République et canton de Neuchâtel, sa forme et sa structure, traite du chef-lieu, des armoiries et de la langue officielle du canton, décrit les tâches de l’Etat et des communes et règle la responsabilité des collectivités publiques.

Le titre II (art. 7 à 36) commence par établir un catalogue très complet des droits fondamentaux tout en prévoyant une disposition sur leurs restrictions, puis précise les buts et mandats sociaux de l’Etat et des communes.

Le titre III (art. 37 à 45) définit le peuple en tant qu’autorité politique suprême du canton et énumère ses principales compétences, à l’exception de celles qui se rapportent à la révision de la Constitution.

Le titre IV (art. 46 à 86) traite de la composition, des compétences et de l’organisation du parlement (Grand Conseil) et du gouvernement (Conseil d’Etat), des rapports entre le parlement et le gouvernement, ainsi que des autorités judiciaires.

Le titre V (art. 87 à 96) constitue la base de la division territoriale du canton en districts et établit les fondements de l’organisation des communes.

Le titre VI (art. 97 à 99) consacre la laïcité de l’Etat tout en précisant les Eglises que l’Etat reconnaît actuellement comme institutions d’intérêt public.

Le titre VII (art. 100 à 104) a trait à la révision totale et partielle de la Constitution.

Le titre VIII (art. 105 à 107), enfin, contient les dispositions finales.

3 Conditions nécessaires à l'octroi de la garantie

3.1 Généralités

En vertu de l'art. 51, al. 1, de la Constitution fédérale, chaque canton doit se doter d'une constitution démocratique. Celle-ci doit avoir été acceptée par le peuple et doit pouvoir être révisée si la majorité du corps électoral le demande. Selon l'al. 2 de cet article, les constitutions cantonales doivent être garanties par la Confédération. Cette garantie est accordée si elles ne sont pas contraires au droit fédéral. Si une disposition constitutionnelle cantonale remplit ces conditions, la garantie fédérale doit lui être accordée; sinon, elle lui est refusée.

3.2 Acceptation par le peuple

La nouvelle Constitution a été soumise au vote du peuple le 24 septembre 2000. Le corps électoral du canton de Neuchâtel l'a acceptée à une large majorité (cf. ch. 1). Cette consultation populaire n'a donné lieu à aucun recours auprès des autorités compétentes.

L'art. 51, al. 1, de la Constitution fédérale, qui pose l'exigence de l'acceptation de la Constitution par le peuple, est donc pleinement respecté.

3.3 Révisibilité

Les art. 100 à 104, en combinaison avec l'art. 37, de la nouvelle Constitution règlent les procédures de révision constitutionnelle. La révision totale ou partielle de la Constitution cantonale peut être demandée soit par le Grand Conseil, soit par le peuple (art. 101, al. 1, et 102, al. 1). Selon ces deux dernières dispositions, un certain nombre d'électrices ou électeurs peuvent demander une révision de la Constitution: 10 000 pour une révision totale et 6000 pour une révision partielle. La possibilité de réviser librement la Constitution cantonale au sens où l'exige l'art. 51, al. 1, de la Constitution fédérale est donc conférée aux citoyens.

3.4 Constitution démocratique

Une constitution cantonale satisfait à l'exigence du caractère démocratique dès lors qu'elle prévoit un parlement élu par le souverain et respecte le principe de la séparation des pouvoirs (FF 1997 I 221). En vertu de l'art. 39, al. 1, de la Constitution fédérale, la réglementation de l'exercice des droits politiques par le souverain relève, au niveau cantonal, de la compétence des cantons; dans l'exercice de cette compétence, ceux-ci sont toutefois tenus de respecter certaines règles matérielles fédérales et, en particulier, le principe d'égalité inscrit à l'art. 8 de la Constitution fédérale et celui du suffrage universel et égal (FF 1998 4824; Ulrich Häfelin/Walter Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 4^e éd., Zurich 1998, n° 248a). Quant au principe de la séparation des pouvoirs, les cantons disposent d'une importante marge de manœuvre puisque la manière dont ils le concrétisent dans leur droit constitutionnel relève de leur compétence (FF 1995 I 965).

Les art. 38 et 52, al. 2, de la nouvelle Constitution prévoient que les membres du Grand Conseil sont élus par le peuple, à savoir par toutes les personnes titulaires des droits politiques telles qu'elles sont définies à l'art. 37 de la nouvelle Constitution. Cette dernière disposition accorde le droit de vote en matière cantonale aux personnes suivantes, pour autant qu'elles soient âgées de dix-huit ans révolus et ne soient pas interdites pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit: les Suissesses et les Suisses domiciliés dans le canton (al. 1, let. a), les Suissesses et les Suisses de l'étranger inscrits dans le registre électoral d'une commune du canton en vertu de la législation fédérale (al. 1, let. b) ainsi que les étrangères, les étrangers et les apatrides au bénéfice d'une autorisation d'établissement en vertu de la législation fédérale et domiciliés dans le canton depuis cinq ans au moins (al. 1, let. c). Cette même disposition autorise en outre le législateur à prévoir une procédure qui permette à la personne interdite pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit de faire la preuve de sa capacité de discernement et d'être ainsi (ré)intégrée dans le corps électoral (al. 2).

L'art. 37, al. 1, let. a, de la nouvelle Constitution correspond à la solution consacrée dans presque toutes les constitutions cantonales, laquelle est pratiquement dictée par l'art. 39, al. 3, de la Constitution fédérale, lequel dispose que nul ne peut exercer ses droits politiques dans plus d'un canton. S'agissant de l'extension du droit de vote aux Suissesses et aux Suisses qui résident à l'étranger, le droit fédéral n'y fait nullement obstacle, pour autant que les cantons fassent en sorte que cela ne permette à personne d'exercer des droits politiques dans plus d'un canton (FF 1994 I 405). Quant à la reconnaissance du droit de vote aux étrangers, est autorisée en vertu de l'art. 39, al. 1, de la Constitution fédérale (voir à ce sujet Etienne Grisel, Initiative et référendum populaires: Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, 2^e éd., Berne 1997, p. 88 ss; Georg Lutz/Dirk Strohmann, Wahl- und Abstimmungsrecht in den Kantonen – Droits politiques dans les cantons, Berne/Stuttgart/Vienne 1998, p. 23), elle représente l'une des plus importantes innovations, pour ne pas dire la plus importante. Le canton de Neuchâtel est ainsi le premier canton à suivre l'exemple du canton du Jura, qui, jusqu'ici, était le seul à connaître une disposition constitutionnelle – l'art. 73 – consacrant le principe du droit de vote des étrangers. Enfin, dans la mesure où il exprime l'idée que l'incapacité de discernement au sens de l'art. 369 du Code civil (RS 210) n'implique pas nécessairement une incapacité de juger rationnellement les affaires publiques, l'art. 37, al. 2, de la nouvelle Constitution est conforme au principe de l'interdiction de la discrimination inscrit à l'art. 8, al. 2, de la Constitution fédérale.

Parmi les droits politiques que la nouvelle Constitution confère au corps électoral neuchâtelois en matière cantonale, il y a lieu de mentionner, en sus du droit d'élire les membres du Grand Conseil (art. 38 et 52, al. 2), le droit d'élire les membres du Conseil d'Etat (art. 38 et 66, al. 2), le droit d'initiative «législative» (art. 40), le droit de référendum facultatif (art. 42) et obligatoire (art. 44), ainsi qu'un droit à caractère nouveau: celui d'adresser une motion au Grand Conseil (art. 41). Enfin, l'art. 104 consacre le principe de l'approbation populaire de toute révision constitutionnelle.

Quant à la réglementation de l'organisation des autorités du canton de Neuchâtel telle qu'elle ressort des art. 46 ss de la nouvelle Constitution (voir également, à ce propos, infra ch. 3.5.5), force est de reconnaître qu'elle répond en tous points au principe de la séparation des pouvoirs, lequel y est d'ailleurs expressément rappelé (cf. art. 46).

L'art. 51, al. 1, de la Constitution fédérale, en tant qu'il exige des cantons qu'ils se dotent d'une constitution démocratique, est donc respecté.

3.5 Conformité au droit fédéral

3.5.1 Considérations générales

L'un des problèmes qui se posent lorsqu'il s'agit d'examiner la conformité au droit fédéral d'une constitution cantonale qui a subi une révision totale est que l'on doit confronter des dispositions fondamentales cantonales, en principe conçues pour durer plusieurs décennies, avec l'ensemble du droit fédéral, qui, lui, est sujet à de fréquents changements (surtout en ce qui concerne les lois). Par conséquent, il n'est pas exclu que certaines des dispositions qui bénéficient aujourd'hui de la garantie fédérale soient, d'ici quelques années déjà, rendues sans objet ou du moins voient leur portée limitée par des modifications ultérieures du droit fédéral.

Un canton ne peut réglementer un domaine dans lequel la Confédération possède une compétence exclusive. En revanche, il peut assumer des tâches qui relèvent d'une compétence fédérale concurrente, même là où elle n'est pas limitée aux principes, lorsque la Confédération n'a pas entièrement utilisé sa compétence. Dans cette hypothèse toutefois, les normes constitutionnelles cantonales ont, examinées à la lumière du droit fédéral, une portée plus limitée que ne le laisse supposer leur libellé. Mais, dans la mesure où, interprétées conformément au droit fédéral, ces normes peuvent se fonder sur une compétence cantonale résiduelle, elles doivent recevoir la garantie fédérale.

3.5.2 Structure du canton

La nouvelle Constitution reconnaît, comme entités territoriales du canton, les districts et les communes (art. 1, al. 4, 87, al. 1, et 89, al. 1). Si elle ne délimite pas elle-même le territoire des districts et des communes, ni n'en fixe le nombre (art. 88 et 90), la nouvelle Constitution – à la différence de l'ancienne – garantit expressément l'existence de l'institution communale en tant que telle (art. 91, al. 1). En outre, elle exclut notamment d'imposer une fusion aux communes (art. 91, al. 3), mais prévoit que des collaborations intercommunales peuvent être prescrites lorsqu'elles sont nécessaires à l'accomplissement des tâches des communes (art. 92, al. 2). L'autonomie des communes est expressément inscrite dans la Constitution (art. 94), tandis que les compétences de ces dernières sont celles qui leur sont confiées par les législations fédérale et cantonale (art. 89, al. 3). La Constitution cantonale institue en outre une péréquation financière intercommunale destinée à atténuer l'inégalité des capacités financières des communes (art. 93, al. 2). Elle fixe également les exigences minimales d'organisation des communes (art. 95), en leur laissant en particulier la possibilité de faire élire par le peuple ou par le Conseil général les membres de leurs autorités exécutives (art. 95, al. 4). Enfin, elle institue une surveillance du canton sur l'activité des autorités communales (art. 96).

Toutes ces dispositions, qui ressortissent au domaine de compétences des cantons, ne contiennent aucun élément contraire au droit fédéral matériel.

Selon la doctrine et la jurisprudence, les droits fondamentaux garantis par les cantons ont une portée autonome dans la mesure où ils accordent une protection plus étendue que le droit fédéral (Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. II: Les droits fondamentaux, Berne 2000, p. 40 ss; Vincent Martenet, *L'autonomie constitutionnelle des cantons*, Bâle 1999, p. 420 ss; ATF 121 I 267/269; 119 Ia 53/55). Cela signifie que les cantons peuvent protéger les mêmes droits que la Confédération ou aller au-delà. Mais cela signifie aussi que la garantie fédérale ne saurait être octroyée lorsque le canton accorde, expressément et de manière impérative, une protection moins étendue que la Confédération ne le fait par ses droits fondamentaux.

Le catalogue des droits fondamentaux de la nouvelle Constitution neuchâteloise n'est pas exhaustif. Sur certains points, cette Constitution va au-delà du droit fédéral. Aucune de ses dispositions, en revanche, n'accorde une protection qui irait moins loin que celle du droit fédéral. Rien ne s'oppose dès lors à l'octroi de la garantie fédérale.

La plupart des droits fondamentaux prévus aux art. 7 ss de la nouvelle Constitution cantonale ont leur pendant dans la Constitution fédérale, dont ils s'inspirent largement et par rapport à laquelle ils ne présentent souvent que des modifications d'ordre purement rédactionnel. Font à cet égard exception l'art. 9, al. 2, qui interdit les lois rétroactives plus sévères pour les particuliers, puisque cette règle résulte de la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 122 V 405; 123 II 385/397; 122 II 113/124; RDAF 1998 II 189), ainsi que l'art. 11, al. 2, 2^e phrase, et 3, dans la mesure où les droits qui y sont consacrés correspondent à ceux qui sont prévus dans la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (RS 235.1). Enfin, les dispositions qui suivent vont au-delà de la protection accordée par le droit fédéral:

- l'art. 18, qui consacre le droit de consulter les documents officiels sans avoir à fournir la preuve d'un quelconque intérêt légitime, mais à la condition qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose (droit à l'information)¹;
- l'art. 21, al. 2, qui reconnaît à toute personne qui adresse une pétition à une autorité législative ou exécutive le droit d'exiger de cette autorité qu'elle examine la pétition quant au fond et y réponde le plus rapidement possible;
- l'art. 30, al. 5, qui garantit à toute personne dont la privation de liberté s'avère illégale ou injustifiée le droit d'obtenir réparation du préjudice subi.

Par ailleurs, l'art. 12, al. 2, appelle la brève explication suivante quant à son rapport avec le droit fédéral. Cette disposition élève au rang constitutionnel la liberté de choisir une autre forme de vie en commun que le mariage. Or, conformément à l'art. 122, al. 1, de la Constitution fédérale, la Confédération légifère dans le domaine du droit civil. Cette norme cantonale ne peut donc pas déployer d'effets sur les relations de droit civil des couples non mariés et étendre par exemple les effets du mariage à l'état de concubinage. En revanche, elle pourrait avoir des effets par exemple sur l'exercice de droits proches des droits de la personnalité (Jörg Paul Müller, in:

¹ Notons ici qu'il est prévu de reconnaître également ce droit au niveau fédéral (voir l'avant-projet de loi fédérale sur la transparence de l'administration, mis en consultation le 19 avril 2000).

Walter Kälin/Urs Bolz, [éd.], Manuel de droit constitutionnel bernois, Berne 1995, p. 39 s.).

Enfin, la nouvelle Constitution neuchâteloise consacre des dispositions aux buts et mandats sociaux (art. 34 à 36) en y incluant des préoccupations aussi diverses que la création de conditions qui favorisent la maternité et la paternité et qui permettent de concilier la vie familiale et la vie professionnelle (art. 34, al. 2, 2^e phrase), la réalisation de l'égalité entre les femmes et les hommes (art. 35) ou encore l'intégration économique et sociale des personnes handicapées (art. 36). Ce faisant, elle confirme le caractère résolument social de la République et Canton de Neuchâtel (art. 1, al. 1). Contrairement aux dispositions sur les droits fondamentaux, celles consacrées aux buts et mandats sociaux ne confèrent pas aux particuliers des droits susceptibles d'être invoqués directement devant les tribunaux (droits dits justiciables), mais constituent des normes à caractère de programme qui obligent le canton et les communes à concrétiser une politique sociale. L'examen de la conformité au droit fédéral de ces différentes dispositions cantonales obéit à la même démarche que l'examen des droits fondamentaux cantonaux ou des tâches cantonales (cf. ch. 3.5.4). En l'occurrence, cet examen n'a rien révélé de contraire au droit fédéral.

3.5.4 Tâches publiques

Selon les art. 3 et 43 de la Constitution fédérale, les cantons exercent toutes les compétences qui ne sont pas attribuées à la Confédération. C'est pourquoi le droit fédéral n'exige pas que les législations cantonales aient une base expresse dans la constitution du canton. La plupart des cantons ont ainsi renoncé à une énumération exhaustive des tâches publiques et de leur législation correspondante dans leur Constitution. Cela vaut également pour la Constitution de Neuchâtel, comme en témoigne l'adverbe «notamment» qui figure dans la phrase introductive de l'art. 5, al. 1. Qui plus est, cette disposition n'a qu'un caractère purement descriptif, puisque c'est finalement la loi – et elle seule – qui déterminera, dans les limites fixées par le droit fédéral, quelles sont les tâches dont devront s'acquitter l'Etat et les communes. Cela étant, il est néanmoins possible d'affirmer que les différentes tâches publiques, telles qu'elles sont énumérées à l'art. 5, al. 1, recouvrent pratiquement l'ensemble de celles qui sont aujourd'hui assumées par le canton et les communes.

La solution retenue à l'art. 5, al. 1, n'implique aucune contradiction avec le droit fédéral, même si cette disposition mentionne certains domaines qui se recoupent avec les compétences de la Confédération, par exemple en matière de protection sociale (let. h), de protection de l'environnement (let. j), de soutien à la recherche scientifique (let. o) ou d'encouragement des sports (let. p). En effet, même dans les domaines où la Confédération a légiféré, les cantons conservent d'importantes tâches d'exécution et des compétences résiduelles; une liste de ces tâches peut de surcroît également se justifier dans la mesure où la Constitution remplit une fonction d'information.

3.5.5

Organisation des autorités et procédure

Les règles sur la composition, les attributions et l'organisation des autorités cantonales et communales ainsi que les procédures prévues pour leur activité tiennent suffisamment compte des exigences du droit fédéral.

Les conditions générales d'éligibilité sont posées à l'art. 47 de la Constitution neuchâteloise. Cet article dispose que sont éligibles comme membres des autorités cantonales les électrices et les électeurs de nationalité suisse. Il prévoit en outre que la loi peut étendre l'éligibilité des étrangères et des étrangers aux autorités judiciaires de même que celle des personnes domiciliées dans un autre canton au Conseil d'Etat et aux autorités judiciaires. Or l'art. 39, al. 3, de la Constitution fédérale, qui consacre le principe de l'unicité du domicile en matière d'exercice des droits politiques, lie aussi les cantons (Ulrich Häfelin/Walter Haller, op. cit., n° 590). Toutefois, il est admis que ce principe ne vaut que pour les droits politiques actifs, c'est-à-dire pour le droit de voter, d'élire et de signer des demandes de référendum et des initiatives, et non pour les droits politiques passifs, en d'autres termes pour le droit d'être élu (Yvo Hangartner/Andreas Kley, *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zurich 2000, n° 243 ss; voir, à propos de la règle fédérale comparable, Ulrich Häfelin/Walter Haller, op. cit., n° 588). La clause constitutionnelle neuchâteloise qui permet au législateur d'étendre aux personnes domiciliées dans un autre canton l'éligibilité au Conseil d'Etat et aux autorités judiciaires est donc conforme au droit fédéral.

Le principe de la séparation des pouvoirs est expressément inscrit à l'art. 46 et il est mis en œuvre par des règles d'incompatibilité de fonctions (art. 48) ainsi que par la répartition des compétences entre le Grand Conseil, le Conseil d'Etat et les autorités judiciaires (art. 55 ss, 68 ss et 83 ss).

La procédure législative, qui confère au Grand Conseil – sous réserve de référendum facultatif (art. 42) ou obligatoire (art. 44) – la compétence d'adopter les lois (art. 55) ainsi que d'approuver les traités internationaux et intercantonaux qui ne relèvent pas de la compétence exclusive du Conseil d'Etat (art. 56 et 70), répond aux exigences démocratiques fixées à l'art. 51, al. 1, 1^{re} phrase, de la Constitution fédérale. Relevons au surplus que la nouvelle Constitution neuchâteloise ne définit pas elle-même la notion de loi, laissant au législateur le soin de le faire. Quant au partage des attributions entre le législatif et l'exécutif, l'art. 61, al. 2, pose le principe de la compétence subsidiaire du Grand Conseil.

Les différentes règles d'organisation de la Constitution neuchâteloise sont conformes à la compétence des cantons en matière d'organisation (art. 3 et 39, al. 1, de la Constitution fédérale) et ne violent pas d'autres dispositions du droit fédéral.

3.6

Résumé

La Constitution du canton de Neuchâtel du 24 septembre 2000 satisfait aux exigences posées à l'art. 51, al. 2, 2^e phrase, de la Constitution fédérale; la garantie doit donc lui être accordée.

En vertu des art. 51 et 172, al. 2, de la Constitution fédérale, il appartient à l'Assemblée fédérale d'accorder la garantie aux dispositions constitutionnelles cantonales.