

BGer 1C 248/2007 vom 21. April 2008

Bundesgericht, 2008-04-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_248_2007

FR: TF 1C 248/2007 du 21 avril 2008

IT: TF 1C 248/2007 del 21 aprile 2008

Regeste

droits politiques, législation fiscale | Droits politiques

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal fédéral examine d'office la recevabilité des recours qui lui sont soumis (art. 29 al. 1 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF; RS 173.110]; ATF 133 II 400 consid. 2 p. 403/404).

E. 1.1

Selon l'art. 82 let. b LTF, le Tribunal fédéral connaît des recours contre les actes normatifs cantonaux. La notion d'acte normatif cantonal correspond à celle d'arrêté cantonal au sens de l'art. 84 al. 1 de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ). Elle comprend en particulier toutes les lois et ordonnances édictées par les autorités cantonales (ATF 133 I 286 consid. 2.1 p. 289; cf. Message du Conseil fédéral concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale du 28 février 2001, FF 2001 p. 4118).

E. 1.2

L'exigence de l'épuisement des voies de droit cantonales ancrée à l'art. 87 LTF est en l'espèce respectée, dès lors que le canton de Neuchâtel ne connaît pas d'instance de recours pour le contrôle de la constitutionnalité des lois cantonales (cf. arrêt 2P.89/2005 du 18 avril 2006 consid. 1.2 non publié aux ATF 132 I 97; arrêt 2P.280/2000 du 18 juin 2001 consid. 1b non publié à la SJ 2001 I p. 564).

E. 1.3

Le délai de 30 jours fixé à l'art. 101 al. 1 LTF pour déposer un recours en matière de droit public contre un arrêté cantonal de portée générale commence à courir, en principe, dès la publication de cet arrêté dans la Feuille officielle cantonale. S'il s'agit d'un arrêté soumis au référendum facultatif et si celui-ci n'est pas utilisé, ce délai ne commence à courir qu'au moment où l'autorité compétente publie l'arrêté de promulgation et fixe la date d'entrée en vigueur de la loi. Le recours formé avant cette publication est prématuré (ATF 133 I 286 consid. 1 p. 288 et les arrêts cités). Tel est le cas du présent recours déposé le 30 août 2007. Selon la jurisprudence rendue sous l'ancien droit, qui garde toute sa valeur, ce dépôt prématuré n'entraîne pas pour autant l'irrecevabilité du recours, mais a pour seule conséquence que la procédure se trouve suspendue jusqu'à la publication de l'arrêté de promulgation, intervenue en l'espèce le 5 septembre 2007, fixant l'entrée en vigueur de la loi litigieuse au 1er janvier 2008 (ATF 133 I 286 consid. 1 p. 288).

E. 1.4

En vertu de l' art. 89 al. 1 LTF , peut former un recours en matière de droit public quiconque est particulièrement atteint par l'acte normatif attaqué (let. b) et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c). Lorsque le recours est dirigé, comme en l'espèce, contre un acte normatif cantonal, la qualité pour recourir appartient à toute personne dont les intérêts sont effectivement touchés par l'acte attaqué ou pourront l'être un jour; une simple atteinte virtuelle suffit, à condition toutefois qu'il existe un minimum de vraisemblance que le recourant puisse un jour se voir appliquer les dispositions contestées (cf. ATF 133 II 353 consid. 3.3 p. 358). L'intérêt digne de protection peut être factuel, à la différence de ce qui prévalait sous l'empire de l' art. 88 OJ (ATF 133 I 286 consid. 2.2 p. 290; Message précité, FF 2001 p. 4127). La loi attaquée modifie le système actuel en permettant au Grand Conseil de ne pas compenser ou de compenser partiellement les effets de la progression à froid. En tant que contribuables domiciliés dans le canton de Neuchâtel, les recourants sont susceptibles de subir les effets négatifs d'une telle décision et peuvent se prévaloir d'un intérêt digne de protection à l'annulation de cette loi. Leur qualité pour recourir ne prête pas à discussion.

E. 2

Dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes, le Tribunal fédéral examine librement la conformité d'un acte normatif au droit constitutionnel; il s'impose cependant une certaine retenue eu égard notamment au principe découlant du fédéralisme et de la proportionnalité. Dans ce contexte, ce qui est décisif, c'est que la norme mise en cause puisse, d'après les principes d'interprétation reconnus, se voir attribuer un sens compatible avec les droits fondamentaux invoqués. Le Tribunal fédéral n'annule dès lors une norme cantonale que lorsque celle-ci ne se prête à aucune interprétation conforme à la Constitution fédérale ou à la Convention européenne des droits de l'homme. Pour en juger, il faut notamment tenir compte de la portée de l'atteinte aux droits fondamentaux en cause, de la possibilité d'obtenir ultérieurement, par un contrôle concret de la norme, une protection juridique suffisante, et des circonstances concrètes dans lesquelles ladite norme sera appliquée (arrêt 2C_218/2007 du 9 octobre 2007 consid. 1.5; arrêt 2C_71/2007 du 9 octobre 2007 consid. 2.6; cf. sous l'empire de l'ancien droit, ATF 129 I 12 consid. 3.2 p. 15; 128 I 327 consid. 3.1 p. 334/335 et les arrêts cités).

E. 3

Le recours en matière de droit public peut être formé pour violation du droit tel qu'il est circonscrit aux art. 95 et 96 LTF . L' art. 95 LTF mentionne quelques domaines particuliers du droit cantonal dont la violation constitue un motif de recours, tels les droits constitutionnels cantonaux (let. c) ou encore les dispositions cantonales sur le droit de vote des citoyens ainsi que sur les élections et votations populaires (let. d). Hors de ces domaines spécifiques, le Tribunal fédéral ne peut revoir l'application des normes du droit cantonal que s'il en résulte une violation du droit fédéral au sens de l' art. 95 let. a LTF , soit notamment du principe constitutionnel de l'égalité de traitement ancré à l' art. 8 al. 1 Cst. ou de l'interdiction de l'arbitraire consacrée à l' art. 9 Cst. (ATF 133 II 249 consid. 1.2.1 p. 251). Les recourants se plaignent d'une atteinte à leur droit de vote garanti à l' art. 34 al. 1 Cst. en relation avec l' art. 42 al. 2 let. a Cst./NE , qui définit l'objet du référendum populaire facultatif sur le plan cantonal, et d'une application arbitraire et contraire au principe d'égalité de l' art. 57 al. 3 Cst./NE . Ces griefs sont recevables.

E. 4

Les recourants soutiennent que la loi litigieuse violerait l' art. 57 al. 3 Cst./NE en tant qu'elle permet à une majorité simple, respectivement à une minorité de députés du Grand Conseil de s'opposer à la pleine compensation des effets de la progression à froid et, partant, de souscrire à une augmentation des recettes fiscales supérieure à 5 millions de francs alors qu'une telle décision devrait être prise à la majorité qualifiée des trois cinquièmes de ses membres selon le texte non équivoque de cette disposition. Le traitement différent réservé à deux situations que le constituant entendait soumettre au même régime ne satisferait pas au principe d'égalité que tend à favoriser l' art. 57 al. 3 Cst./NE et serait arbitraire. Ils concluent pour cette raison au maintien du système actuel.

E. 4.1

Aux termes de l' art. 57 Cst./NE , le Grand Conseil arrête le budget et approuve les comptes. Il autorise le recours à l'emprunt et fixe la limite de l'endettement (al. 1). Il vote les dépenses et il autorise les acquisitions et les aliénations du domaine public, sauf les cas qui relèvent de la compétence exclusive du Conseil d'Etat (al. 2). Doivent être votés à la majorité de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil les lois et décrets qui entraînent de nouvelles dépenses importantes pour le canton, une diminution ou une augmentation importante des recettes fiscales. La loi définit les notions de dépense nouvelle importante, de diminution et d'augmentation importantes des recettes fiscales (al. 3). La même majorité est requise pour l'adoption de tout budget annuel dérogeant aux dispositions prévues par la loi en matière de limite de l'endettement (al. 4). L' art. 4 al. 2 let . c LFin soumet à la majorité de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil les lois et décrets qui entraînent une diminution ou une augmentation des recettes fiscales de plus de 5 millions de francs par année.

E. 4.2

Selon l'art. 45 LCdir, dans la teneur que lui donne la loi votée le 26 juin 2007, le Conseil d'Etat saisit le Grand Conseil d'un projet de loi visant à compenser les effets de la progression à froid dès que l'indice suisse des prix à la consommation a augmenté de 5% depuis l'entrée en vigueur de la loi ou de la dernière adaptation. Le Grand Conseil est libre d'adopter ou non le projet, voire de l'approuver partiellement. Comme cela résulte du rapport du Conseil d'Etat du 4 avril 2007 accompagnant le projet de loi litigieux, la compensation des effets de la progression à froid n'est désormais plus automatique dès que l'augmentation de l'indice suisse des prix à la consommation dépasse un certain seuil, mais elle dépend d'une décision du Grand Conseil prise, ainsi que l'admet celui-ci dans ses observations, sous la forme d'une loi votée à la majorité qualifiée des trois cinquièmes de ses membres lorsque la diminution des recettes fiscales dépasse le seuil de 5 millions de francs. En outre, elle n'est plus nécessairement intégrale, mais peut être partielle.

E. 4.3

L' art. 57 al. 3 Cst./NE a été adopté en votation populaire le 5 juin 2005. Il faisait suite au dépôt, par le Conseil d'Etat, d'un projet de décret portant modification de la Constitution neuchâteloise et visant à introduire un mécanisme de frein aux dépenses et à la baisse des recettes fiscales par un vote à la majorité qualifiée des décisions du Grand Conseil qui entraînent de nouvelles dépenses ou des allègements fiscaux d'une certaine importance. Le projet soumis au peuple et finalement adopté correspondait à celui de la commission de gestion et des finances qui entendait soumettre également les hausses fiscales significatives à une telle majorité. L' art. 57 al. 3 Cst./NE vise ainsi les lois et les décrets du Grand Conseil

qui entraînent une augmentation ou une diminution importante des recettes fiscales. Il ne résulte ni de son texte ni des travaux préparatoires qu'il ait trait aux variations desdites recettes qui résulteraient de phénomènes économiques, tels que l'inflation, et qui sont indépendantes d'un acte du Grand Conseil. L'objet de cette disposition est bien le procédé législatif actif qu'est l'instauration d'une loi ou d'un décret. En d'autres termes, l'abstention du Grand Conseil face à un phénomène économique ayant une influence sur la masse fiscale n'est pas visé par cette disposition constitutionnelle. Seule une intervention du législateur sous la forme d'une loi ou d'un décret tendant à corriger les effets de la progression à froid et ayant comme conséquence une diminution des recettes fiscales est donc susceptible d'entrer dans le champ d'application de l'art. 57 al. 3 Cst./NE. L'art. 45 LCdir s'inscrit dans les principes découlant de la norme précitée en conférant la compétence décisionnelle au Grand Conseil et en prévoyant une majorité qualifiée des trois cinquièmes de ses membres pour la décision nécessitant un acte législatif positif. En revanche, on ne saurait en déduire que cette majorité qualifiée serait aussi imposée pour la décision de ne pas prendre en compte la progression à froid. Au demeurant, si tel était le cas, l'on aboutirait au sein du Grand Conseil à des situations de blocage incompatibles avec le fonctionnement de la démocratie. On ne saurait dire dès lors que le système mis en place par l'art. 45 LCdir contrevient à l'art. 57 al. 3 Cst./NE.

E. 4.4

Les recourants estiment qu'il serait choquant de conférer à une minorité du Grand Conseil la faculté de s'opposer à la compensation des effets de la progression à froid. Il s'agit cependant d'une conséquence de la norme contenue à l'art. 57 al. 3 Cst./NE qui est reprise dans la loi litigieuse. Or, le Tribunal fédéral n'examine en principe pas la conformité avec le droit fédéral des dispositions constitutionnelles cantonales auxquelles l'Assemblée fédérale a donné sa garantie. Il n'est fait exception à ce principe que dans les cas où la règle de droit supérieur n'était pas encore en vigueur lors de l'octroi de la garantie ou lorsqu'il s'agit de tenir compte d'une évolution de principes de droit constitutionnel non écrit qui aurait eu lieu dans l'intervalle (ATF 131 I 126 consid. 3.1 p. 130). Les recourants ne prétendent pas que ces conditions seraient réunies dans le cas particulier. Au demeurant, le fait de soumettre la compensation des effets de la progression à froid à l'approbation d'une majorité qualifiée des membres du parlement ne viole pas le droit fédéral vu l'autonomie reconnue aux cantons dans ce domaine (cf. ATF 105 Ia 11, où le Tribunal fédéral a considéré que la disposition du droit cantonal zurichois soumettant la déclaration d'invalidation d'une initiative à la majorité des deux-tiers des membres présents du Grand Conseil était conforme au droit fédéral et pouvait se justifier par l'importance de la décision à prendre).

E. 5

Les recourants critiquent le fait que la décision du Grand Conseil de ne pas adapter les barèmes de l'impôt sur le revenu et les déductions pour compenser les effets de la progression à froid ne prendrait pas la forme d'une loi ou d'un décret et serait ainsi soustraite au référendum populaire facultatif prévu à l'art. 42 Cst./NE, contrairement à ce qui serait le cas si le projet de loi était accepté. Ainsi les citoyens seraient en mesure de contester par la voie du référendum la décision du Grand Conseil de compenser totalement ou partiellement les effets de la progression à froid, mais non celle de ne pas la compenser. Cette différence de traitement porterait une atteinte inadmissible aux droits politiques des citoyens.

E. 5.1

L' art. 34 al. 1 Cst. garantit de manière générale et abstraite les droits politiques sans en définir le contenu et l'étendue; il renvoie à cet égard aux réglementations fédérales et cantonales, tout en protégeant le corps électoral contre les atteintes qui peuvent être portées à ces droits. Il appartient dès lors aux cantons de déterminer les titulaires, l'étendue et les modalités de l'exercice des droits politiques, sous réserve des exigences démocratiques posées à l' art. 51 al. 1 Cst. , en particulier quant au mode d'adoption et de révision de la constitution cantonale (cf. art. 39 al. 1 Cst.). Ils disposent pour ce faire d'une autonomie quasi complète et peuvent en particulier décider quels actes seront ou non soumis au référendum, obligatoire ou facultatif (ATF 131 I 126 consid. 5 p. 131; arrêt 1P.771/2006 du 29 janvier 2007 consid. 2.2 paru in RtiD 2007 I n° 32 p. 140).

E. 5.2

A teneur des art. 42 al. 2 let. a et b Cst./NE et 32 al. 1 let. a et b de la loi cantonale d'organisation du Grand Conseil (LOGC), seuls les lois et les décrets qui entraînent des dépenses adoptés par le Grand Conseil sont soumis au référendum populaire facultatif à l'exclusion des autres décisions prises par cette autorité. Les actes du parlement qui doivent revêtir la forme d'une loi ou d'un décret sont définis aux art. 30 et 31 LOGC (sur ces notions, voir ATF 94 I 29 consid. 2b p. 34; Alain Bauer, Constitution annotée de la République et Canton de Neuchâtel, Neuchâtel 2005, ch. 3.1 ad art. 42, p. 112). Selon le système introduit par la loi querellée, le Conseil d'Etat soumet au Grand Conseil un projet de loi visant à compenser les effets de la progression à froid par une adaptation équivalente des barèmes et des déductions lorsque l'indice suisse des prix à la consommation a augmenté d'au moins 5% depuis l'entrée en vigueur de la loi ou depuis la dernière adaptation. Le Grand Conseil peut l'accepter ou le rejeter. En cas d'acceptation, la loi votée par le parlement est soumise au référendum facultatif si les conditions en sont réunies. En cas de refus, le projet de loi ne déploie aucun effet. Cette décision n'est pas sujette à référendum en application de l' art. 42 al. 2 let. a Cst./NE dans la mesure où elle ne prend pas la forme d'un décret ou d'une loi. L'absence de possibilité de référendum contre les décisions négatives du parlement ne constitue pas pour autant une atteinte inadmissible au droit de vote garanti par l' art. 34 al. 1 Cst. Conformément à l'opinion généralement admise en droit suisse, le référendum facultatif n'a qu'un caractère négatif et ne peut donc être dirigé que contre les décisions positives d'un parlement, non contre ses décisions négatives. Les opposants disposent de la voie de l'initiative populaire (art. 40 Cst./NE) ou de la motion populaire (art. 41 Cst./NE) pour contraindre le Grand Conseil à statuer dans un sens donné et, en particulier, pour exiger que les effets de la progression à froid soient intégralement compensés, la procédure de l'initiative ou de la motion populaire ne devant pas se révéler beaucoup plus longue que celle du référendum facultatif puisqu'il s'agit d'un objet déjà examiné par le parlement. Une autre solution ne pourrait être admise que s'il ressortait clairement du droit cantonal que la notion du référendum y est plus large que la conception qui a cours en Suisse, ce qui n'est pas le cas du canton de Neuchâtel. L'absence de référendum populaire contre les décisions négatives du parlement ne consacre donc aucune violation de l' art. 34 al. 1 Cst. (ATF 105 Ia 255 consid. 8d p. 264; 101 Ia 378 consid. 4-5 p. 381; 99 Ia 524 consid. 4-5 p. 527 et les références citées; voir aussi, Etienne Grisel, Initiative et référendum populaires, 3e éd., Berne 2004, p. 383; Andreas Baumann, Aargauisches Gemeinderecht, 3e éd., 2005, p. 214/215; Karl Spühler, Zur Zulässigkeit des fakultativen Referendums gegen negative Beschlüsse von Zürcher Gemeindeparlamenten, ZBl 90/1989 p. 529; Konrad Keller, Zur Frage der Zulässigkeit des Referendums gegen negative Entscheidungen des Gemeindeparlaments, ZBl 79/1978 p. 49 ss). Les recourants

ne sauraient donc s'opposer à ce que la compensation des effets de la progression à froid soit dorénavant soumise à une décision prise par le Grand Conseil sur la base d'une proposition d'adaptation du Conseil d'Etat au motif qu'une éventuelle décision négative du parlement serait soustraite au référendum facultatif. Leur conclusion tendant à l'annulation de la loi portant modification de l'art. 45 al. 2 LCdir pour ce motif doit être écartée.

E. 6

Le recours doit par conséquent être rejeté, dans la mesure où il est recevable, aux frais des recourants qui succombent (art. 66 al. 1 LTF). Le Grand Conseil neuchâtelois, qui obtient gain de cause, ne saurait prétendre à des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.