

# **NE\_JURISPRUDENCE\_ADM DECI.2010.2 vom 11. Januar 2010**

Ne Jurisprudence Adm, 2010-01-11, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_DECI.2010.2](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_DECI.2010.2)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM DECI.2010.2 du 11 janvier 2010

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM DECI.2010.2 del 11 gennaio 2010

## **Regeste**

Selon l'article 102 de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984, le Conseil communal atteste gratuitement que les signataires d'initiatives sont électeurs en matière cantonale, si leurs noms figurent sur le registre des électeurs le jour où la liste a été présentée pour attestation (al. 1). La demande d'attestation a lieu avant le dépôt de l'initiative. Le Conseil communal doit faire preuve de diligence (al. 2). Lorsque l'attestation des signatures ne peut intervenir avant la date du dépôt de l'initiative, le Conseil communal certifie le dépôt des listes et le nombre provisoire des signatures (al. 4). Tant l'article 102 LDP que les travaux préparatoires sont clairs : à une date déterminée, les initiants doivent remettre matériellement les listes de signatures attestées et, si l'attestation n'est pas apposée sur les listes, ils doivent remettre des certificats de dépôt de signatures auprès de la commune en vue de leur attestation. Seules les signatures que la Chancellerie peut lire à la date fatidique de six mois après la publication de l'annonce de l'initiative dans la Feuille officielle entrent en ligne de compte. Selon l'art. 104 LDP, la Chancellerie d'Etat charge le Conseil communal de remédier aux défauts affectant les attestations si l'aboutissement de l'initiative en dépend. Elle peut le faire elle-même s'il s'y refuse (alinéa 1). Ces défauts peuvent être éliminés même après l'échéance du délai fixé pour le dépôt de l'initiative (alinéa 2). On considère qu'il y a lieu d'éliminer les défauts lorsque l'attestation de la qualité d'électeur n'a pas été établie en bonne et due forme, le refus d'attestation n'est pas motivé, la signature peut être facilement identifiée en dépit d'une mention incomplète (BGC 1982-1983 Vol 148 II p. 1594, 1609). Ce sont exactement ces termes qui ont été repris à l'article 54 du règlement d'exécution de la loi sur les droits politiques (RELDP). Comme en droit fédéral, il s'agit ici d'attestations qui ne sont délivrées que lorsque les signatures satisfont aux exigences légales et qui se rapportent à la qualité d'électeurs de ceux qui les ont apposées (FF 1975 I 1366), éléments dont ne se plaignent pas les auteurs de la réclamation. La réclamation est rejetée en l'espèce.

## **Volltext**

A.

Une initiative populaire cantonale intitulée « pour la liberté de fumer » a été annoncée à la Chancellerie d'Etat. Publiée dans la Feuille officielle n° 18, du 8 mai 2009, son texte en est le suivant :

« Les électrices et les électeurs sous-signés, faisant application des articles 98 et suivants de la loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984, demandent par voie d'initiative d'autoriser la fumée dans les bars, cafés, discothèques, cercles et cabarets, tout en laissant la liberté à ces établissements de se déclarer fumeurs ou non-fumeurs. Les restaurants

resteront des établissements non-fumeurs ».

Au pied de la publication figuraient la date du 8 mai 2009 en tant que moment déterminant le début de la collection des signatures et la mention selon laquelle les listes de signatures ou les certificats de dépôt devront être déposés à la Chancellerie d'Etat dans les six mois, soit jusqu'au lundi 9 novembre 2009. Auparavant, la Chancellerie d'Etat avait déjà communiqué aux initiants plusieurs informations parmi lesquelles celles se rapportant au nombre de signatures requis, a l'obligation de faire attester les signatures recueillies auprès des administrations communales avant leur dépôt à la Chancellerie d'Etat. Sous ce dernier aspect était mis en exergue le fait de prévoir suffisamment de temps et de ne pas s'y prendre au dernier moment.

B.

Le Comité d'initiative a déposé, le 9 novembre 2009, des listes de signatures à la Chancellerie d'Etat ainsi que des certificats de dépôt. Dans un courrier électronique du 13 novembre 2009, l'auteur de la réclamation a indiqué à cette entité qu'elle pensait ne devoir demander un certificat de dépôt des signatures qu'aux communes qui ne s'étaient pas manifestées auprès du comité. Elle précisa avoir reçu de la part des communes auxquelles aucun certificat de dépôt n'avait été demandé, des listes de signatures datées entre le 6 et le 9 novembre 2009 et posa la question de savoir si ces dernières étaient valides. La réponse qui fut donnée à cette question fut négative. En complément de ces écrits, l'auteur de la réclamation s'est derechef adressée à la Chancellerie pour lui signaler, le 17 novembre 2009, s'être trompée dans son dernier courrier : elle précisait que toutes les enveloppes ont été envoyées dans les communes les 4 et 5 novembre 2009 en courrier A en mentionnant l'échéance du 9 novembre pour le dépôt des listes. Invoquant un retard de certaines communes dans le contrôle des signatures, de même que leur expédition en courrier B, elle estime qu'elle ne saurait répondre de ces faits. Par courrier du 24 novembre 2009, la Chancellerie d'Etat a accusé réception de la lettre du 17 novembre ainsi que d'un solde de signatures faisant l'objet de certificats de dépôt des communes, remis la veille, à savoir le 23 novembre 2009.

C.

Par arrêté du 9 décembre 2009, la Chancellerie d'Etat a comptabilisé à 4'415 unités le nombre de signatures valables obtenu en faveur de l'initiative et a constaté qu'elle n'avait pas abouti. L'article 2 de l'arrêté en question précise que les signatures déposées après l'échéance du dépôt de l'initiative sont tardives et sont exclues du comptage des signatures valables. Cette publication a paru dans la FO n° 49 du 11 décembre 2009.

D.

Dans leur mémoire du 15 décembre 2009, le Comité d'initiative estime que certaines communes n'ont pas respecté leur devoir de diligence en ne faisant pas parvenir dans le délai imparti des certificats de dépôt et des attestations d'initiative, voire en ne certifiant pas le dépôt des listes et le nombre provisoire de signatures. C'est ainsi qu'il désigne 13 communes n'ayant pas accompli ces deux dernières formalités concernant à tout le moins 113 signatures. A titre d'exemple sont citées les signatures recueillies dans la commune de X. qui ont été annulées alors même que cette commune avait faxé le recto des attestations d'initiative en lieu et place d'un certificat de dépôt, fax qui a été remis à la Chancellerie dans le délai imparti. Les initiants reprochent ainsi aussi à la Chancellerie de

s'être soustraite à son devoir de diligence. Ils concluent à ce que tous les certificats de signatures contrôlés par les communes et tous les certificats de dépôt établis jusqu'au 9 novembre 2009 soient validés par une instance neutre.

Considérant en droit:

1.

Selon l'article 134 de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984, toutes contestations relatives à l'organisation du scrutin, aux élections et votations populaires, ainsi qu'aux initiatives populaires et aux demandes de référendum dans le canton et les communes peuvent être portées devant la Chancellerie d'Etat par la voie de la réclamation lorsque les griefs invoqués concernent la Chancellerie d'Etat, par la voie du recours dans les autres cas. Aux termes de l'article 136 LDP, le recours ou la réclamation à la Chancellerie d'Etat doivent être interjetés dans les 6 jours qui suivent la découverte des motifs du recours ou de la réclamation mais au plus tard 6 jours après la publication des résultats de la votation ou de l'élection.

2.

Interjetée le 16 décembre 2009 par deux membres du Comité d'initiative domiciliés dans la circonscription électorale concernée, la réclamation est en l'espèce recevable.

3.

Selon l'article 102 LDP, le Conseil communal atteste gratuitement que les signataires d'initiatives sont électeurs en matière cantonale, si leurs noms figurent sur le registre des électeurs le jour où la liste a été présentée pour attestation (al. 1). La demande d'attestation a lieu avant le dépôt de l'initiative. Le Conseil communal doit faire preuve de diligence (al. 2). Lorsque l'attestation des signatures ne peut intervenir avant la date du dépôt de l'initiative, le Conseil communal certifie le dépôt des listes et le nombre provisoire des signatures (al. 4).

Dans son rapport au Grand Conseil sur le projet de loi sur les droits politiques, du 24 août 1984, la commission législative a indiqué que le projet pose, à l'alinéa 2, une exigence nouvelle, à savoir que l'attestation des signatures par le Conseil communal doit être donnée avant le dépôt des listes à la Chancellerie. Et de préciser que cette exigence est de nature à raccourcir sensiblement le temps disponible pour la récolte des signatures. Elle ne peut donc être acceptée telle quelle, d'autant moins qu'elle devra aussi s'appliquer en matière de référendum où les délais sont plus courts.

La commission poursuit en indiquant qu'on pourrait envisager que les listes soient attestées après leur dépôt. Mais cela ne pourrait être fait par la Chancellerie elle-même, qui ne dispose pas des registres électoraux et qui devrait donc se borner à transmettre les listes aux communes, pour attestation par ces dernières. Cette solution ne paraît pas adéquate à la commission : elle surchargerait inutilement la Chancellerie ; par ailleurs les auteurs de l'initiative ne pourraient pas savoir lors du dépôt si elle a abouti, faute de connaître le nombre, même provisoire, des signatures valables recueillies.

Et la commission de poursuivre en expliquant qu'elle adopte en définitive le principe selon lequel les demandes d'attestations doivent être faites avant le dépôt de l'initiative. Cependant, les listes ne devront pas obligatoirement être déposées munies de l'attestation auprès de la Chancellerie avant l'expiration du délai, mais elles pourront aussi l'être

auprès du Conseil communal qui délivrera alors, si nécessaire, un certificat du dépôt avec l'indication du nombre provisoire de signatures ; c'est ce certificat de dépôt qui devra être déposé à la Chancellerie avant l'expiration du délai, en même temps que les listes déjà attestées (BGC 1984 ■ 1985 Vol. 150 I p. 1043, 1070, 1100).

4.

La loi doit être interprétée en première ligne d'après sa teneur littérale. On ne peut s'écarter, exceptionnellement, d'un texte clair, dont la teneur n'est pas équivoque et ne crée pas de malentendus, que s'il existe des motifs pertinents d'admettre que le texte ne reflète pas le sens véritable de la disposition. De tels motifs peuvent ressortir de la genèse de la disposition, de son fondement ou de son but ou encore de sa relation avec d'autres prescriptions. Lors de l'interprétation de dispositions nouvelles, les travaux préparatoires revêtent une importance particulière, car des changements de circonstances ou de conception juridique ne suggèrent guère une autre solution (ATF 133 III 497 ■ JT 2008 p. 184, 186 et les références citées).

En l'espèce, tant l'article 102 LDP que les travaux préparatoires sont clairs : à une date déterminée, in casu le 9 novembre 2009, les initiants doivent remettre matériellement les listes de signatures attestées et, si l'attestation n'est pas apposée sur les listes, ils doivent remettre des certificats de dépôt de signatures auprès de la commune en vue de leur attestation. Mais seules les signatures que la Chancellerie peut lire à la date fatidique de six mois après la publication de l'annonce de l'initiative dans la Feuille officielle entrent en ligne de compte. Il est exclu d'y inclure ultérieurement d'autres signatures, attestées ou non, parce qu'elles ne font plus partie du dépôt matériel. Par ailleurs, les communes n'ont pas l'obligation légale de déposer directement à la Chancellerie des listes de signatures attestées, avant la date de l'échéance du dépôt de l'initiative. A cet égard, les initiants, qui admettent avoir adressé à certaines communes des enveloppes de listes de signatures les 4 et 5 novembre par courrier A reçues le 6 novembre qui était un vendredi, ne sauraient reprocher aux communes un manque de diligence au sens de l'alinéa 3 de l'article 102 LDP, dans la mesure où un week-end sépare cette dernière date de celle du dépôt limite, le lundi 9 novembre 2009. Cette conclusion doit d'autant s'imposer que les initiants ont été rendus attentifs, le 5 mai 2009 déjà, au fait de ne pas s'y prendre au dernier moment.

5.

Les initiants invoquent l'article 104 LDP pour reprocher à la Chancellerie de ne pas avoir exigé des conseils communaux de remédier aux défauts affectant les attestations.

Selon cette disposition, la Chancellerie d'Etat charge le Conseil communal de remédier aux défauts affectant l'attestation si l'aboutissement de l'initiative en dépend. Elle peut le faire elle-même s'il s'y refuse (alinéa 1). Ces défauts peuvent être éliminés même après l'échéance du délai fixé pour le dépôt de l'initiative (alinéa 2). Cet article n'a pas été modifié par la Commission législative, hormis sa numérotation. Dans son rapport au Grand Conseil à l'appui du projet de loi, du 3 novembre 1982, le Conseil d'Etat spécifiait à propos de cet article qu'il prévoit que la Chancellerie d'Etat peut charger le conseil communal de remédier aux défauts de l'attestation ou, à défaut le faire elle-même dans la mesure où l'aboutissement de l'initiative en dépend. On considère qu'il y a lieu d'éliminer les défauts lorsque l'attestation de la qualité d'électeur n'a pas été établie en bonne et due forme, le refus d'attestation n'est pas motivé, la signature peut être facilement identifiée en dépit d'une mention incomplète (BGC 1982-1983 Vol 148 II

p. 1594, 1609). Ce sont exactement ces termes qui ont été repris à l'article 54 du règlement d'exécution de la loi sur les droits politiques (RELDP), du 17 février 2003. Comme en droit fédéral, il s'agit ici d'attestations qui ne sont délivrées que lorsque les signatures satisfont aux exigences légales et qui se rapportent à la qualité d'électeurs qui les ont apposées (FF 1975 I 1366), éléments dont ne se plaignent pas les auteurs de la réclamation. Il s'ensuit que l'article 104 LDP n'a pas été violé dans le cas d'espèce.

6.

Selon le Tribunal fédéral, et en matière de référendum, il appartient en premier lieu aux citoyens qui entendent déposer un référendum de respecter les exigences de forme prévues par la loi ou par les ordonnances d'exécution. Ils ne peuvent invoquer la protection de la confiance à leur profit s'ils se contentent des explications qui leur ont été données et ne procèdent à aucune démarche complémentaire s'il les tiennent pour insuffisantes ou incomplètes, soit par exemple en soumettant un formulaire vierge de listes de signatures à un examen préalable de l'autorité compétente (arrêt P.460/1984 du 22 octobre 1984, consid. 3b). En omettant d'agir en ce sens, poursuit le Tribunal fédéral, et en déposant les listes de signatures trois jours seulement avant l'échéance du délai référendaire, les auteurs de la demande de référendum ont pris le risque que l'autorité chargée de contrôler leur validité ne puisse pas se rendre compte suffisamment tôt des irrégularités qui les affectent pour leur permettre de les corriger encore dans le délai impératif fixé par la loi pour récolter les signatures et déposer la demande (ATF 1 C\_218/2007) du 16 octobre 2007 consid. 6.2). Ces considérations s'appliquent mutatis mutandis aux attestations de la qualité d'électeur lors d'initiatives populaires (ATF 131 II p. 449, 453 ss).

7.

Il découle de ce qui précède que seules doivent être prises en considération les listes de signatures attestées et les certificats de dépôt reçus le 9 novembre 2009. Pour l'ensemble du canton, le nombre de 4'415 signatures valables arrêté à ce titre est exact.

Les listes attestées, quelles soient en original ou en copie par fax, et les certificats de dépôt remis par le comité d'initiative le 23 novembre 2009 n'ont pas à être pris en compte, parce que tardifs. La réclamation sera dès lors rejetée.

Par souci de concision, l'on peut ajouter ce qui suit :

A la date limite du 9 novembre 2009, la Chancellerie d'Etat était en possession de photocopies de listes attestées à temps par les communes de X. et de Y. totalisant ensemble 46 signatures. Si ces dernières devaient être prises en compte, quand bien même il ne s'agit pas de documents originaux, l'initiative aurait recueilli 4'461 signatures.

Enfin, si l'on tenait compte des signatures attestées par les communes de Z., W., V., U., T., S, R. et Q. avant le délai de dépôt ou au jour du dépôt mais transmises tardivement sans certificats de dépôt, s'ajouteraient alors 36 signatures, ce qui porterait à 4'497 le nombre de signatures valables (et non pas 4'496 comme mentionné dans le tableau interne de la Chancellerie qui ne tient pas compte de l'unique signature recueillie dans la Commune du V.). Ce chiffre n'atteint pas les 4'500 signatures requises par l'article 98 LDP.

8.

Conformément à la pratique en matière de droit politique, la présente décision est rendue sans frais.

Par ces motifs, La Chancellerie d'Etat  
décide:

- 1.La réclamation est rejetée.
- 2.Il est statué sans frais. Il n'y a par ailleurs pas lieu à dépens.

Neuchâtel, le 11 janvier 2010

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