

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2011.70 vom 20. April 2011

Ne Jurisprudence Adm, 2011-04-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2011.70

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2011.70 du 20 avril 2011

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2011.70 del 20 aprile 2011

Regeste

Cinq élus d'un parti politique ont démissionné de ce parti en cours de législature. Ensemble, ils ont demandé à former un nouveau groupe, et de continuer à fonctionner dans les commissions auxquelles ils appartenaient, au nom de ce nouveau groupe. Cela leur a été refusé dès lors qu'ils n'entendaient pas former un groupe avec la seule élue qui est restée membre du parti en question. Il est admis que dans les parlements modernes, les élus votent sans instructions et qu'ils n'ont d'ordre à recevoir de personne. S'ils démissionnent du parti qui les a porté sur sa liste, ils ne pourront certes plus garder leur place dans les organes (bureau, commissions) au sein desquels ils fonctionnaient, en tant que membre de leur ancien parti. Mais rien ne les empêche de former ensemble un nouveau groupe (il faut être quatre et avoir été élus sur la même liste) et être pris en compte pour la composition des commissions internes. On ne saurait faire dépendre l'étendue des pouvoirs rattachés à la charge de député au sein d'une autorité politique de ses relations avec le groupe d'électeurs qui l'a proposé sur une liste électorale.

Volltext

A.

Dans un courrier du 10 février 2011, les cinq plaignants mentionnés en tête de la présente, s'adressèrent à la présidente du Conseil général et au président du Conseil communal de X. pour les informer de leur démission du parti A. du canton de X. dès le 10 février 2011. Indiquant qu'ils continueront à siéger comme indépendants et qu'ils formeront un groupe au Conseil général, ils demandaient s'ils pouvaient poursuivre leur mandat dans les commissions et à quelles conditions cette poursuite d'activité était soumise.

B.

En date du 25 février 2011, le Bureau du Conseil général de X. a adressé aux représentants des médias un communiqué relatif aux problèmes posés par cinq conseillers généraux élus sur la liste du parti A. qui ont quitté récemment ce parti tout en continuant d'assumer leur charge au législatif. Les dits médias étaient ainsi informés que les démissionnaires devaient, jusqu'au 7 mars à midi, trouver un accord tendant à siéger dans un même groupe, avec l'élue de A., Madame AFG qui demeurait quant à elle membre de A.. Dans cette éventualité, le communiqué précisait que selon le règlement général de la Commune de X., le groupe dont le nom restait à déterminer conserverait alors ses représentants dans les commissions, comme jusqu'alors. Dans le cas inverse, les cinq démissionnaires ne formeraient plus un groupe, se privant ainsi de toute représentation dans les commissions.

C.

Dans un nouveau communiqué aux médias daté du 7 mars 2011, le Bureau du Conseil général a constaté que les élus démissionnaires de A. ne formaient plus un groupe. Son constat repose sur le fait que ces derniers n'ont pas voulu pour ce faire, s'allier avec la conseillère générale A. Madame AFG. Il s'appuie sur l'article 11 du règlement général de la Commune qui stipule que les Conseillers généraux élus sur la même liste ou sur des listes apparentées peuvent constituer un groupe s'ils sont au nombre de quatre au moins et prétend que cet article n'est pas respecté. Il invoque également l'article 97 du même règlement qui précise que les délégations et commissions formées par le Conseil général sont constituées sur la base de la représentation proportionnelle en fonction des suffrages obtenus par chaque groupe, et il déduit de cette disposition que Mme AFG, pas plus que les cinq conseillers généraux démissionnaires de A., ne forment plus un groupe, perdant ainsi le droit de siéger dans les commissions. Il leur reconnaît toutefois le droit de siéger dans les commissions auxquelles ils appartiennent en qualité d'auditeur sans voix délibératives ce qu'ils ont refusé. En conséquence, un supplément à l'ordre du jour de la séance du Conseil général a été adopté qui prévoit des nominations complémentaires au sein des différentes commissions. Le communiqué conclut en expliquant que le Conseil général répartira les sièges précédemment occupés par les élus démissionnaires de A. sur la base de l'article 97 précité du règlement général entre les groupes restant, soit le parti libéral radical, le parti socialiste et PopVertsSol.

D.

Le 11 mars 2011, les plaignants se sont adressés au Conseil d'Etat en tant qu'autorité de surveillance pour qu'il déclare nulle la décision du 7 mars 2011 du Bureau du Conseil général, voire qu'il l'annule et qu'il accorde l'effet suspensif à la contestation avant le 14 mars 2011, date de la séance du Conseil général de X., au cours de laquelle la nouvelle répartition des sièges doit s'opérer.

E.

Par lettre du 14 mars 2011, le Conseil d'Etat a estimé qu'il n'y avait pas lieu de suspendre à titre provisoire durant le temps d'un éventuel examen au fond, les effets de l'acte administratif de l'autorité communale concernée, car ce dernier n'est pas de nature à causer un préjudice irréparable.

F.

Dans un écrit daté du 19 mars 2011, les plaignants se sont adressés une nouvelle fois à l'autorité de céans pour qu'elle fasse annuler les décisions du 14 mars 2011 du Conseil général de X. leur niant le droit de continuer de fonctionner ensemble comme groupe et les ayant remplacés au sein des commissions auxquelles ils appartenaient et, subsidiairement de déclarer nulles ces décisions.

Ils font valoir en bref qu'il n'entre pas dans les attributions du Conseil général d'accorder ou non le statut de groupe à des Conseillers généraux mais que cette question se pose à la suite d'élections communales, sur la base des résultats du scrutin. Ils réfutent les arguments avancés par le Conseil général, qu'il s'agisse du refus de l'existence possible de plusieurs groupes dans un même parti, du sort des suffrages non nominatifs de la liste A. ou de l'argument tendant à affirmer que quitter un parti, c'est quitter les prérogatives qui lui sont liées. Ils estiment qu'aucune norme n'autorise le Conseil général à prendre les décisions adoptées. Se fondant sur le règlement général de X., ils sont d'avis qu'ils n'ont donné lieu à

aucune vacance dans une commission et qu'ils sont dès lors habilités à garder tous les droits et prérogatives liés à leur mandat public.

Considérant en droit:

1.

Selon l'article 6 de la loi sur les communes (LCo), du 21 décembre 1964, les communes sont sous la surveillance du Conseil d'Etat. Au terme de l'article 9 LCO, lorsqu'une décision communale lui paraît illégale ou manifestement contraire à l'intérêt général, le Conseil d'Etat invite l'autorité qui l'a prise à la retirer. Si l'autorité communale s'y refuse, il peut l'annuler lui-même (al. 1). Sont réservés les cas où la législation cantonale soumet une décision à un recours ou à la sanction du Conseil d'Etat (al. 2). Le Conseil d'Etat agit d'office ou sur dénonciation (al. 3). Le dénonciateur n'a aucun des droits reconnus à la partie (al. 4).

Cette disposition a été reprise de l'article 71 de la loi fédérale sur la procédure administrative, du 20 décembre 1968. Elle confirme le principe selon lequel aucune autorité n'est tenue de donner suite à une dénonciation. Le dénonciateur peut seulement rendre une autorité attentive aux faits qui justifient son intervention d'office, dans l'intérêt public (BGC 1995-1996 Vol. 161 Tome II p. 2517). Ainsi que le résume certains auteurs, la dénonciation est une demande adressée à une autorité de surveillance, en vue de lui faire prendre une décision dans l'intérêt public, par une personne qui n'a pas qualité de partie (Grisel, Traité de droit administratif p. 950). Le dénonciateur doit servir en premier lieu l'intérêt public sauvegardé précisément par l'Etat. L'autorité n'entre en matière sur une dénonciation qu'à des conditions strictes: le dénonciateur doit établir une transgression manifeste de dispositions claires, de règles de procédures essentielles ou d'intérêt imminent. L'autorité se saisit aussi des dénonciations qui invoquent la violation répétée ou susceptible d'être répétée de dispositions claires du droit matériel ou d'une procédure, soit un statut qu'un Etat de droit ne peut pas tolérer de façon durable. L'autorité décide librement si, conformément à son devoir, elle entend entrer en matière sur une dénonciation et quelle suite elle veut y donner (Bovey, Procédure administrative p. 129 et JAAC 1998, n° 24 page 166).

2.

Le règlement général de la Commune de X. (RG), du 17 mai 1972 prévoit, à son article 8 que l'élection du Conseil général de X. se fait selon le système de la représentation proportionnelle avec le dépôt de listes de candidats et une répartition des sièges qui prend en compte les suffrages nominatifs obtenus par les candidats, augmentés des suffrages complémentaires. Au terme de l'article 11, les Conseillers généraux élus sur la même liste ou sur des listes apparentées peuvent constituer un groupe s'ils sont au nombre de quatre au moins. S'agissant des commissions et autres instances nommées par le Conseil général, l'article 97 RG figurant dans le chapitre consacré aux dispositions générales, prévoit que sauf dispositions contraires, les commissions et délégations constituées par le Conseil général le sont sur la base de la représentation proportionnelle, en fonction des suffrages obtenus par chaque groupe en tenant compte des apparentements, et leurs membres sont rééligibles. L'article 99 RG précise que toute commission interne doit se constituer à l'issue de la séance au cours de laquelle elle a été nommée. Selon l'article 100 RG, lorsqu'une vacance se produit dans une commission interne, le président du Conseil général désigne immédiatement un remplaçant sur proposition du groupe intéressé.

C'est dire qu'une fois élu, le candidat a la garantie qu'il pourra exercer sa fonction jusqu'à son terme, sans qu'une intervention ne puisse juridiquement l'abréger. Cette inamovibilité temporaire est une des caractéristiques principales du régime politique suisse qui veut que la durée des fonctions appliquées aux personnes élues leur donnent simplement la garantie qu'elles pourront exercer leur fonction jusqu'à son terme, sans qu'une intervention puisse juridique l'abréger (voir dans ce sens Aubert / Mahon, Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, notes 6 et 9 ad. Article 145).

3.

Selon l'article 161 de la Constitution fédérale, les membres de l'assemblée fédérale votent sans instruction. La règle selon laquelle les membres d'un Parlement votent sans recevoir d'ordre d'aucune autorité est une caractéristique ordinaire des Parlements modernes.

L'Assemblée fédérale est une assemblée dont les membres ne sont liés juridiquement par aucune instruction. Si les instructions étaient admises, elles lieraient juridiquement les députés. L'interdiction de telles injonctions signifie que celles que prétendraient leur donner le Parlement ou le Gouvernement de leur canton, voire le peuple de ce canton dans un référendum, voire encore un parti politique ou un groupe parlementaire serait juridiquement nulles, de même que serait nul tout engagement à les respecter ou à démissionner quand on ne les respecte pas (Aubert / Mahon, op cit. p 1153, 1216, 1217). De même, dans le canton de X., les membres du Grand Conseil délibèrent et votent sans instruction selon l'article 54 Cst NE. Il s'agit là d'une règle fondamentale du parlementarisme classique (BGC 165 III p 2666). Elle a été reprise à l'article 3 de la loi d'organisation du Grand Conseil, du 22 mars 1993 (voir à ce sujet Bauer, Constitution annotée de la République et canton de Neuchâtel. p. 135, 136).

Il s'ensuit qu'on ne saurait faire dépendre l'étendue des pouvoirs rattachés à la charge de députés au sein d'une autorité politique de ses relations avec le groupe d'électeurs qui l'a proposé sur une liste électorale. S'il prend ses distances avec les électeurs qui l'on proposé sur une liste, voire même s'il met fin à ses relations, son statut au sein de l'autorité dont il fait partie n'est en revanche modifié en rien. "Sans doute perdra-t-il sa place dans les organes (bureaux, commissions) où il représentait ce parti" (Aubert, Traité de droit constitutionnel suisse, deuxième partie n° 1191). Mais ses droits restent intacts.

4.

Tel est bien le cas en l'espèce: les cinq requérants ne peuvent certes plus prétendre siéger dans les commissions sous l'étiquette du parti politique A. qui les avaient proposés. Il n'en demeure pas moins qu'au bénéfice de leur élection, ils peuvent constituer un groupe, puisqu'ils remplissent les conditions prévues par le règlement général de la Commune, particulièrement à l'article 11. A la lecture de cet article, on ne voit pas ce qui fait obstacle à la constitution de ce nouveau groupe: contrairement à un cas intéressant le canton de Fribourg et qui concernait des députés élus sur des listes différentes, ce qui pouvait constituer un certain défaut d'homogénéité (RDAF 2000 I 573 et ZBl 1999, 483), les cinq conseillers généraux ont été élus sur la même liste et ils respectent le nombre minimum qui est de quatre unités. A ce propos, le système adopté par le Grand Conseil est moins restrictif, puisque selon l'article 6, alinéa 1 et 2, tout parti représenté au Grand Conseil par cinq députés au moins constitue un groupe et "deux ou plusieurs partis comptant ensemble cinq députés au moins peuvent s'unir pour former un groupe". Il n'est même plus question de savoir si les députés qui souhaitent former un groupe ont été élus sur la même liste. En

conclusion, les rapports internes entre les candidats élus et le groupement d'électeurs qui les a portés sur une liste électorale ne sont pas déterminants pour restreindre les droits attachés à la fonction de membre d'une autorité. Seule la perte de l'éligibilité pourrait entraîner la perte de la fonction, ce qui n'est manifestement pas le cas en l'espèce.

5.

La présente décision n'étant pas une décision au sens de l'article 3 LPJA, aucune voie de recours ne sera mentionnée en son pied.

Par ces motifs, Le Conseil d'Etat ,

décide:

·Il est donné suite à la dénonciation des 5 plaignants susnommés et le Conseil général de X. est invité à annuler sa décision privant les cinq requérants du droit de constituer un groupe, avec les prérogatives attachées à cette institution et, partant, les nominations complémentaires intervenues dans les commissions le 14 mars 2011.

Neuchâtel, le 20 avril 2011

Au nom du Conseil d'Etat

Le président,

C. Nicati

La chancelière,

S. Despland

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