

## **NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2014.109 vom 20. Juni 2014**

Ne Jurisprudence Adm, 2014-06-20, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2014.109](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2014.109)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2014.109 du 20 juin 2014

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2014.109 del 20 giugno 2014

### **Regeste**

La commune de D. a adopté le 20 février 2014 un arrêté augmentant le taux d'imposition des personnes physiques de 59 à 64%, avec effet rétroactif au 1er janvier 2014 et a muni l'arrêté de la "clause d'urgence". Dans ce cas, l'arrêté n'est pas soumis au référendum facultatif. Dans son rapport au Conseil général, le Conseil communal justifiait l'urgence en invoquant la nécessité d'éviter la mise à néant de la fortune communale fin 2014, l'autofinancement des dépenses communales courantes, et le paiement de la part communale à l'assainissement de la Caisse de pensions Prévoyance.ne. Dans leurs mémoires, les recourants prétendirent que la clause d'urgence n'a pas recueilli le nombre de voix nécessaires à son adoption, qu'elle n'est pas justifiée, que son adoption n'a pour seul but que de soustraire l'arrêté en question à une demande de référendum et que la rétroactivité du barème fiscal est illicite. S'agissant d'une identité de faits de même nature juridique qui concerne le même objet, les deux recours justifient une jonction des causes et le prononcé d'une seule et même décision. Il y a lieu de déterminer en premier lieu si la votation sur la clause d'urgence respecte la réglementation communale. Se fondant sur une disposition de la LDP, ainsi que sur la doctrine, le vote doit intervenir à la majorité des membres qui prennent part à la votation. Dans ce cas, il n'est pas tenu compte des membres du conseil général présents, mais qui s'abstiennent. La majorité qualifiée des 2/3 des votants est atteinte. En deuxième lieu il s'agit de savoir si l'arrêté pouvait être muni de la clause d'urgence. Pour cela il faut qu'en raison de circonstances extraordinaires, un acte législatif doit absolument produire un effet immédiat. Il doit aussi concerner un objet important. L'urgence doit être due à un facteur extérieur et non imputable au législateur lui-même. Il faut que la mise en application immédiate du droit s'impose sans conteste. La décision relève que la faculté de préférer la situation actuelle par rapport aux dispositions qui sont proposées constitue un élément fondamental du droit de vote. Dans la présente affaire, la situation financière difficile de la commune pourrait être corrigée par la souscription d'un emprunt ou par l'intervention de l'Etat selon la loi sur les communes, ce qui constitue un autre choix politique. Si la commune a cherché, par le biais de la clause d'urgence, de parvenir à un moindre mal, ce qui dénote d'une volonté d'assainir les finances communales, cette solution ne s'impose pas sans conteste et le citoyen a le droit de lui préférer, par le lancement d'un référendum une autre solution. La clause d'urgence ne s'imposait dès lors pas et les recours doivent être admis sur ce point. Les recourants s'en prennent également à la rétroactivité de l'arrêté en cause. Cette question de fond ne relève cependant pas des droits politiques du ressort de la chancellerie, mais concerne la validité de la rétroactivité des lois fiscales en général, question qui doit être tranchée par le Conseil d'Etat dans le cadre de l'article 8 de la loi sur les communes, qui spécifie que les règlements communaux ne deviennent exécutoires qu'après avoir été sanctionnés par le Conseil d'Etat (al. 1), et que la sanction est refusée aux règlements illégaux ou manifestement contraires à l'intérêt général.

## **Volltext**

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits suivants:

A.

Par arrêté du 20 février 2014, le Conseil général de la Commune de D. a adopté une modification du taux d'imposition des personnes physiques (passage de 59 à 64 % du barème unique de référence, avec effet rétroactif au premier janvier 2014 et muni de la clause d'urgence). Publié dans la FO n° 13 du 28 mars 2014, il précise que la clause d'urgence a pour effet d'exclure la procédure référendaire en vertu de l'article 128, al. 2, lettre b de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984. La motivation de cette position réside dans l'absolue nécessité de redresser immédiatement la fiscalité communale pour éviter la réduction à néant de la fortune communale à l'issue de l'exercice 2014 et pour dégager les ressources nécessaires à l'autofinancement des dépenses communales courantes, hors investissement et hors paiement de la part communale à l'assainissement de Prévoyance.ne (caisse de pension publique du canton de Neuchâtel). L'arrêté mentionne encore le nombre de voix que cette clause a obtenu, celui qu'a obtenu le débat sur l'entrée en matière, de même que le résultat du débat article par article.

B.

Dans un mémoire du 31 mars 2014, X. interjette recours contre cette décision. A l'appui de ce dernier, il invoque les articles 56 et 67 du règlement général de la Commune (RGC) relatifs à la validité des décisions du Conseil général en cas d'admission de l'urgence. Il relève que la commission financière n'a pas proposé que la clause d'urgence soit appliquée à l'arrêté attaqué, et surtout, se fondant sur une jurisprudence du Tribunal Fédéral, il soutient qu'une telle clause ne saurait être décidée pour des questions d'adaptation du taux d'imposition. Il relève que lors de précédentes votations sur une augmentation du taux d'imposition, la population les avait refusées. Il demande à ce que l'arrêté en cause soit annulé aux motifs qu'il est muni de la clause d'urgence d'une part, et qu'il est rétroactif d'autre part.

C.

Les recourants Y. et consorts, se référant à l'article 15 du règlement général de communes (RGC, du 19 février 2009) reprochent à l'arrêté combattu l'absence de la clause d'urgence dans son contenu même et à son adoption ultérieure. De plus, ils allèguent que ladite clause n'a pas été admise par une majorité qualifiée comme l'exige le RGC et que les motifs importants requis pour justifier l'urgence ne sont pas réalisés en l'espèce. Ils établissent en cela un parallélisme avec les dispositions idoines de la loi sur les droits politiques (LDP).

D.

Dans ses observations du 7 mai 2014, la Commune de D. motive l'augmentation du taux d'imposition par la situation difficile dans laquelle se trouve la commune. Elle vise à lui assurer une capacité d'autofinancement car le budget 2014 est fortement déficitaire en raison de l'exercice 2013 et de la participation de la commune à la recapitalisation du fonds de Prévoyance.ne. Chiffres à l'appui, le Conseil communal explique que la détérioration des finances communales découlent avant tout des décisions cantonales sur lesquelles les autorités communales n'ont pas d'emprise. Le recours à la clause d'urgence reflète sa volonté de préserver l'autonomie communale et d'éviter, en cas de maintien de la fiscalité à

son niveau actuel une inéluctable intervention de l'Etat. Le but recherché est de procurer immédiatement au ménage communal les rentrées nécessaires à l'autofinancement de ses dépenses courantes pour 2014, sans recourir à l'emprunt. La commune rappelle avoir épuisé les autres voies envisageables et pris diverses mesures (augmentation de taxes, diminution de charge) avant de recourir à la clause d'urgence.

E.

En réponse aux observations du Conseil communal, certains recourants s'interrogent sur la hauteur du déficit, mis en rapport avec la fortune communale, qui justifie le recours à la clause d'urgence. Ils réaffirment que la clause d'urgence devait faire l'objet d'une modification de l'ordre du jour de la séance du Conseil général du 20 février 2014 et que l'exigence des deux tiers des membres présents ayant voté en faveur de la clause n'a pas été atteinte. Ils confirment les conclusions de leurs recours.

Pour sa part, le recourant X. est d'avis que la clause d'urgence n'avait pour seul but l'empêchement de lancer un référendum et que les autorités ont tardé pour prendre les mesures nécessaires pour s'adapter notamment à la révision de la fiscalité des personnes physiques et morales, connues depuis longtemps. Il estime que l'adoption de la clause d'urgence est une décision prise par pure commodité.

Considérant en droit:

1.

Selon l'article 134 de la LDP, toutes contestations relatives à l'organisation du scrutin, aux élections et aux 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 et 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 six jours qui suivent la découverte des motifs du recours ou de la réclamation, mais au plus tard six jours après la publication des résultats de la votation ou de l'élection.

Interjeté respectivement le 31 mars 2014 et le 1er avril 2014, les recours interviennent dans les six jours dès la publication des résultats de la votation dans le Bulcom du 28 mars 2014 et dans la FO n° 13 du 28 mars 2014. Par ailleurs, les recourants sont inscrits dans le registre électoral de la Commune de D. si bien que les recours sont recevables.

S'agissant d'une identité de faits de même nature juridique, qui concerne le même objet, les recours de X. et Y. et consorts justifient la jonction des causes et le prononcé d'une seule et même décision (ATF 131 V 461).

2.

2.1.

Les recourants invoquent plusieurs motifs pour étayer leurs mémoires. Parmi ceux-ci figure la procédure s'étant déroulée devant le Conseil général de D. ainsi que l'adoption d'une clause d'urgence dont est muni l'arrêté combattu. L'article 15, alinéa 2, lettre b du RGC consacré aux droits de référendum prévoit que ne peuvent faire l'objet d'une demande de référendum ■ hormis le budget et les comptes ■ les décisions et arrêtés ayant un caractère

d'urgence ( ). Il s'agit bien dans le présent cas d'une contestation relative à une demande de référendum au sens de l'article 134 LDP précité. Il en est de même de la question relative à l'organisation du vote ayant présidé à l'adoption de cette clause d'urgence, si bien que la chancellerie d'Etat est compétente pour se saisir du dossier.

En revanche, la question qui a trait à l'admissibilité ou non de la rétroactivité du nouveau barème fiscal adopté est une question du droit de fond qui doit être examinée lors de l'examen de la question relative à l'éventuelle sanction de l'arrêté en cause par le Conseil d'Etat, et ce, dans le cadre de l'article 8 de la loi sur les communes (LCo), du 21 décembre 1964. Cette disposition prévoit en effet que les règlements communaux ne deviennent exécutoires qu'après avoir été sanctionnés par le Conseil d'Etat (al. 1), et que la sanction est refusée aux règlements illégaux ou manifestement contraires à l'intérêt général (al. 2). La question de la rétroactivité ne relève dès lors pas des droits politiques et n'est pas de la compétence de la chancellerie d'Etat.

## 2.2.

Selon la dernière phrase de l'article 15, alinéa 2 RGC, la clause décrétant l'urgence doit figurer dans l'acte lui-même et être prononcée à la majorité des deux tiers des membres du Conseil général prenant part à la votation. Cette disposition est la copie conforme de l'article 128, al. 2, lettre b de la LDP consacrée au référendum facultatif en matière communale. Pour sa part, l'article 102, alinéa 3 RGC répète aussi que la clause décrétant l'urgence doit figurer dans l'acte lui-même et être prononcée à la majorité des deux tiers des membres du Conseil général qui prennent part à la votation. L'article 128, al. 2 LDP n'a donné lieu à aucune explication, ni dans sa teneur actuelle (BGC 1982-1983 Vol. 148 II p. 1594 et ss et BGC 1984-1985 vol 150 I p. 1043 et ss) ni dans la loi antérieure du 21 novembre 1944 (BGC 1945 109 p. 72 et ss, 187 et ss) pas plus que dans celles du 23 novembre 1916 (Bulletin Officiel du Grand Conseil 1915-1916 n° 81 p. 123 et ss et 1916 n° 82 p. 355 et ss). Il y a dès lors lieu de rechercher ailleurs le sens de cette disposition.

## 2.3.

L'article 165 de la Constitution fédérale permet qu'une loi fédérale dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard puisse entrer immédiatement en vigueur si elle est déclarée urgente par une décision prise à la majorité des membres de chacun des deux Conseils. Sa validité doit être limitée dans le temps. Une telle loi a pour effet de ne pas avoir à attendre l'écoulement du délai nécessaire à une éventuelle procédure référendaire. La "déclaration d'urgence" ou "clause d'urgence" est une notion qui est indissolublement liée au régime du référendum. Conçue en même temps que lui, en 1874, elle a eu pour effet, pendant trois quarts de siècle, de soustraire totalement au vote populaire les arrêtés de portée générale qui y étaient normalement exposés (Aubert-Mahon, Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, note 2 ad article 165).

Le canton de Neuchâtel possède une norme semblable dès lors qu'aux termes de l'article 43 de sa Constitution, du 24 septembre 2000, les lois dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard peuvent être déclarées urgentes par une décision prise à la majorité des deux tiers des membres du Grand Conseil qui prennent part au vote. Ces lois peuvent être mises en vigueur immédiatement. Leur durée d'application doit être limitée.

Ainsi, contrairement au droit fédéral, le droit cantonal - et le droit communal de D. - soumettent la clause d'urgence à la majorité des membres qui prennent part à la votation,

c'est-à-dire des votants, à savoir des suffrages valablement exprimés. Dans ce cas, il n'est pas tenu compte des députés qui s'abstiennent ou qui, dans un vote écrit (élections) déposent un bulletin blanc ou nul. C'est normal, ceux qui ne veulent pas voter ne doivent pas influencer le résultat du vote. En particulier ils ne doivent pas rendre plus difficile l'obtention d'une majorité (Aubert-Mahon, op. cit note 9 ad art. 159).

2.4.

Les recourants estiment que la clause d'urgence n'a pas recueilli le nombre de voix nécessaires à son adoption, en invoquant l'article 56 RGC. Selon cet article, le Conseil général ne peut délibérer et à plus forte raison prendre des décisions valables, que sur les objets figurant à l'ordre du jour de la séance (al. 1). Toutefois, si le cas d'urgence est admis par les deux tiers au moins des membres présent-es, il peut délibérer et statuer sur des objets présentés séance tenante par l'un-e ou l'autre de ses membres ou par le Conseil communal (al. 2).

A teneur de l'ordre du jour de la séance du 20 février 2014, le point 6 est consacré au rapport du Conseil communal au Conseil général concernant la modification du taux d'imposition des personnes physiques. Ce point a fait l'objet d'un rapport du Conseil communal au Conseil général du 27 janvier 2014, qui définit sur six pages documentées le passage de 59 % à 64 % du barème de référence avec effet rétroactif au 1er janvier 2014. Il résulte de ce constat que cet objet entre dans la catégorie de ceux figurant à l'article 56, al. 1 RGC, à savoir ceux qui figurent à l'ordre du jour de la séance. L'alinéa 2 de cet article, qui s'applique à d'autres objets, soit ceux qui sont présentés séance tenante ne s'appliquent pas dans le cas d'espèce. Ces derniers visent des objets sur lesquels les membres du Conseil général n'ont pas eu l'occasion de se préparer, toutefois seulement si une majorité qualifiée des membres présents admettent de s'en saisir pour en délibérer. Dès lors l'interprétation faite de cet article par le président du Conseil général et par le conseiller général A. et relatée dans le procès-verbal de la séance du 20 février 2014, page 14 est-elle exacte et l'on ne saurait déduire que la clause d'urgence constitue à elle seule un objet de l'ordre du jour. Il s'ensuit que la référence à l'article 102, al. 4 RGC ne prête pas le flanc à la critique et que la clause d'urgence, adoptée par vingt-cinq membres votant sur trente-six, compte non tenu des deux abstentions, atteint le seuil des deux tiers des votants.

3.

3.1.

Le Conseil communal justifie la clause d'urgence votée par le Conseil général en se référant aux dispositions de la loi sur les communes et aux contraintes qu'elle prévoit en matière budgétaire, de même qu'aux différents délais qui ne pourraient être respectés en cas de référendum et enfin à l'importance que revêt le fait d'éviter une intervention étatique (cf aussi consid. D ci-dessus).

L'urgence définie à l'article 102 al. 2 RGC correspond à ce qu'exprime la doctrine au sujet de la clause d'urgence de la Constitution fédérale: en raison de circonstances extraordinaires, un acte législatif doit absolument produire un effet immédiat. Ensuite, il doit concerner un objet important. L'urgence doit être due à un facteur extérieur et non imputable au législateur lui-même (Auer-Malinverni-Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. 1, 2013, 1533 et ss). Pour Aubert - Mahon (op. cit. note 5 ad art. 165), pour produire un effet utile, la loi ne peut attendre les quatre mois nécessaires à sa publication dans la Feuille

fédérale et à l'écoulement du délai référendaire, moins encore les huit à douze mois qu'il faut si le référendum est demandé. Selon la jurisprudence, rendue à propos de la Constitution genevoise qui qualifie d'exceptionnel le caractère de l'urgence, on ne saurait considérer comme exceptionnelles les décisions, même très importantes, dont la mise en application immédiate ne s'impose pas sans conteste. Les motifs invoqués à l'appui de la clause d'urgence doivent être suffisamment importants pour justifier la dérogation au principe selon lequel les délibérations du Grand Conseil sont soumises au référendum facultatif (arrêt du Tribunal Fédéral 1 P.583/2004 du 1er juillet 2004; 1 P. 118/2002, du 9 août 2002 et ATF 103 Ia 152). La jurisprudence interprète la notion d'urgence de façon restrictive (Etienne Grisel, initiative et référendum populaire 3ème édition 2004 n° 880).

### 3.2.

En l'espèce, le Conseil communal justifie la clause d'urgence d'abord pour sauvegarder son autonomie face à la menace d'un refus de son budget de fonctionnement par le Département des finances et de la santé, voire d'une invitation du Conseil d'Etat à réviser sa fiscalité ou encore l'imposition par le Conseil d'Etat d'un impôt communal additionnel, fondé sur l'article 58 LCo. Il met ainsi en exergue la nécessité d'approuver le budget 2015 au mois de décembre 2014 déjà, ce qui rend la procédure référendaire et la tenue de votation impossible à aboutir pour cette échéance.

Le référendum facultatif se distingue du référendum obligatoire en ce que la votation populaire n'est pas organisée d'office mais seulement lorsqu'elle est demandée, dans un certain délai, par une fraction du peuple et des cantons. Ce qui est facultatif, c'est le déclenchement du processus. Puisque le référendum facultatif permet au peuple de décider lui-même les lois sur lesquelles il veut voter, il est un instrument clé de la démocratie directe "par le bas" (Auer-Malinverni-Hottelier op. cit. 820). Obligatoire ou facultatif, le référendum s'analyse en premier lieu comme un droit de veto (Thürer/Aubert/Müller, Droit constitutionnel suisse, 2001 p.398, Etienne Grisel, op. cit. 104). La faculté de préférer la situation actuelle par rapport aux dispositions qui lui sont proposées constitue en effet un élément fondamental de la liberté de choix qui doit être reconnue aux citoyens (ATF 131 I 126. consid. 6). Certes, la volonté des autorités communales de D. de chercher à parvenir à mener une plus saine gestion des finances communales par une augmentation d'impôts peut-elle se révéler légitime et peut de façon plausible correspondre à un moindre mal. Toutefois, le citoyen peut avoir une autre idée sur le sujet et préférer la souscription d'emprunt ou l'intervention des autorités cantonales, même si ces dernières solutions ne se révèlent, en fin de compte, pas plus avantageuses. La faculté de déclencher la procédure de référendum pour aboutir à une votation populaire fait partie intégrante du droit de vote et peut permettre de présenter aux électeurs une alternative politique les autorisant à répondre en connaissance de cause à une crise des finances publiques communales, et, s'il y a lieu, d'en assumer toutes les conséquences. Ainsi que le veut la jurisprudence, l'arrêté querellé ne saurait ainsi s'imposer sans conteste, n'étant pas le seul moyen de parer un péril en la demeure. De plus, même si les autorités s'en défendent, ce ne sont pas que des éléments extérieurs non imputables au législateur, tel que l'assainissement de la caisse de pensions qui sont à l'origine des difficultés financières de la commune. Pour l'ensemble de ces raisons, les recours doivent être admis.

Par ces motifs, la Chancellerie d'Etat  
décide:

1. Les causes X. (REC.2014.109) et Y. et consorts (REC.2014.126) sont jointes.
2. Les recours sont admis en ce sens que l'article 2 relatif à la clause d'urgence de l'arrêté de la Commune de D., du 20 février 2014 concernant la modification du taux d'imposition des personnes physiques est annulé.
3. Le Conseil général de D. est invité à soumettre l'arrêté en question à un délai référendaire.
4. Il n'est pas perçu de frais ni alloué de dépens.

Neuchâtel, le 20 juin 2014

La chancelière Séverine Despland

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