

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2014.254 vom 28. Oktober 2014

Ne Jurisprudence Adm, 2014-10-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2014.254

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2014.254 du 28 octobre 2014

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2014.254 del 28 ottobre 2014

Regeste

Suite à l'admission partielle par la chancellerie d'Etat de deux recours déposés par des citoyens de la commune de La Tène contre l'arrêté du Conseil général en matière de modification du taux d'imposition des personnes physiques, le Conseil général de la commune était invité à soumettre l'arrêté en question à un délai référendaire, une clause d'urgence ne se justifiant pas, ce qui a été fait. Si aucun référendum n'a été déposé contre cet arrêté, un citoyen s'est opposé à l'avis de publication de l'arrêté, estimant que l'arrêté publié ne pouvait être dépourvu de la clause d'urgence sans avoir été soumis préalablement au Conseil général pour qu'il procède lui-même à cette modification. Dans son recours, l'intéressé précise qu'il appartenait au Conseil général d'annuler son propre arrêté, puis de prendre un nouvel arrêté dépourvu de la clause d'urgence, soumis à publication officielle avec ouverture d'un délai référendaire de 40 jours. Il demanda aussi à la chancellerie de se récuser, parce qu'elle a expliqué à la commune le dispositif de sa propre décision. La décision rappelle le fondement de la récusation et souligne que cette obligation n'est pas la même suivant le type d'autorité, judiciaire ou gouvernementale et administrative. Pour ces dernières, elle peut être réduite selon la nature de la fonction, dans la mesure où l'exercice normal de la compétence en cause l'implique. En principe, les prises de position qui s'inscrivent dans l'exercice normal de la fonction gouvernementale, administrative ou de gestion, ou dans les attributions normales de l'autorité partie à la procédure ne permettent pas de conclure à l'apparence de la partialité et elle ne saurait donc justifier une récusation. En l'espèce, la chancellerie n'a fait qu'expliquer le dispositif de sa décision, qui n'impliquait pas l'adoption par le Conseil général d'un nouvel arrêté. L'arrêté en cause avait été amputé de l'article consacré à la clause d'urgence par la décision de la chancellerie. Seule sa soumission à un délai référendaire devait être concrétisée. Cette interprétation du dispositif n'entraîne aucune obligation à récusation. Le nouvel arrêté a été publié dans la Feuille officielle et dans le bulletin des communes à une date déterminée. Dès ces publications, le recourant s'en est pris au Conseil communal pour qu'il modifie la forme de la publication, qu'il estime nulle et lui a demandé de suivre la procédure normale et d'adopter un nouvel arrêté. Ce n'est que 25 jours plus tard qu'il forme recours contre la publication communale. Les recours à la chancellerie doivent se faire dans les 6 jours dès la découverte des motifs du recours, mais au plus tard 6 jours dès la publication des résultats de la votation. Le premier de ces délais doit être considéré comme péremptoire. En ayant agi auprès de la chancellerie que 25 jours après la connaissance de ce qu'il considère comme une informalité, le recours est tardif, partant irrecevable.

Volltext

A.

Par arrêté du 20 février 2014, le Conseil général de la commune de B. 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. interjeta recours contre cette décision. A l'appui de ce dernier, il invoqua 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 releva 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 soutint qu'une telle clause ne saurait être décidée pour des questions d'adaptation du taux d'imposition. Il releva que lors de précédentes votations sur une augmentation du taux d'imposition, la population les avait refusées. Il demanda 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.

Par décision du 20 juin 2014, la chancellerie d'Etat a admis partiellement le recours de l'intéressé, en bref et notamment parce que les motifs invoqués à l'appui de la clause d'urgence ne constituaient pas des circonstances à tel point extraordinaires et importantes que l'acte qui la prévoit doit absolument produire un effet immédiat. En conséquence, l'article 2 de l'arrêté du 20 février 2014 relatif à la clause d'urgence a été annulé et le Conseil général de B. a été invité à soumettre l'arrêté en question à un délai référendaire. X. n'a pas recouru contre cette décision.

D.

La Feuille officielle de la République et canton de Neuchâtel du 18 juillet 2014 (FO 2014 N° 29) a publié dans la partie consacrée aux avis officiels l'intitulé de l'arrêté du Conseil général concernant la modification du taux d'imposition des personnes physiques (passage de 59 % à 64 %) et a précisé que l'arrêté en question pouvait être consulté au bureau communal de B. et que l'échéance du délai référendaire pour cet arrêté était le mercredi 27 août 2014. La même annonce a paru dans le Bulletin des communes du district de Neuchâtel (C.) N° 28 du 18 juillet 2014. Aucun référendum n'a été lancé contre cet arrêté.

E.

X. s'est opposé le 23 août 2014 à l'avis de publication dans C. du 18 juillet 2014. Il estime que l'arrêté publié ne pouvait être dépourvu de la clause d'urgence sans avoir été soumis préalablement au Conseil général pour qu'il procède lui-même à cette modification. Il

reproche aussi au Conseil communal de n'avoir pas publié à temps l'avis sur le site Internet communal, mais de l'avoir publié tardivement et partiellement sur ce dernier. Il est d'avis qu'il appartenait au Conseil général d'annuler l'arrêté du 20 février 2014, puis de prendre un nouvel arrêté soumis à publication officielle avec ouverture d'un délai référendaire de 40 jours. Il soutient que la disposition relative à l'affichage des avis portant sur les arrêtés votés par le Conseil général a été violée. Il regrette que la publication soit intervenue pendant les vacances, où bon nombre d'électrices et d'électeurs sont absents. Il conclut à l'annulation de la publication du 18 juillet 2014.

F.

Dans ses observations du 15 septembre 2014, la commune de B. conclut au rejet du recours. Après avoir exposé de façon chronologique les faits pertinents de la cause, elle indique qu'à réception du courrier du recourant, soit le 30 juillet 2014, elle s'est rendue compte de son omission de publication sur son site Internet communal et qu'elle a remédié à ce manquement le 31 juillet 2014. En ce qui concerne l'arrêté du Conseil général du 20 février 2014, la commune dit avoir scrupuleusement respecté le dispositif de la décision de la chancellerie d'Etat et n'avoir biffé de l'arrêté du Conseil général que la mention relative à la clause d'urgence. Puis, se conformant aux injonctions de la chancellerie, le Conseil communal a procédé à la publication officielle de l'arrêté en ouvrant un délai référendaire. Il s'est également conformé à la loi en ne publiant que l'intitulé de l'arrêté cependant accompagné de la mention selon laquelle le texte intégral peut être consulté au bureau communal. Le Conseil communal explique enfin sa motivation lors de la publication tardive de l'arrêté sur le site Internet communal tout en relevant que c'est la Feuille officielle cantonale qui est le seul organe de publication en matière de demande de référendum facultatif, et que cette publication ayant eu lieu, la publication tardive sur son site n'a joué aucun rôle dans une éventuelle récolte de signatures.

G.

Dans ses observations complémentaires du 26 septembre 2014, X. maintient que le Conseil général de B. aurait dû adopter un nouvel arrêté. Il demande la récusation de la chancellerie au motif qu'elle ne saurait statuer, ayant conseillé les autorités communales sur la manière de procéder à la publication litigieuse. Il estime que cette dernière n'est pas conforme à la loi sur les communes car elle ne contient pas en particulier les dispositions abrogées et/ou modifiées, de même que celles qui les remplacent. Il conteste en outre, la date à laquelle l'autorité communale a procédé à la publication de l'arrêté sur son site.

Considérant en droit:

1.

Il convient en premier lieu d'examiner si, comme le prétend le recourant, la chancellerie d'Etat doit se récuser dans la présente cause.

L'article 11 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979 impose aux personnes appelées à rendre une décision de se récuser si elles représentent une partie ou ont agi dans la même affaire pour une partie (lettre f) et si, pour d'autres raisons, elles peuvent avoir une opinion préconçue sur l'affaire (lettre g).

Au terme de l'article 12, alinea 2 LPJA, la demande de récusation doit être présentée sans délai à l'autorité de décision.

1.1.

La récusation est une institution destinée à garantir l'impartialité et l'indépendance des autorités. L'obligation de récusation trouve son fondement à l'article 29 de la Constitution fédérale (Moor/Poltier, Droit administratif, vol. II p. 270). Selon cette disposition, toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable (Aubert-Mahon, Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse p. 264).

La disposition de l'article 11, lettre d LPJA qui oblige les personnes appelées à rendre ou à préparer une décision à se récuser si elles peuvent avoir une opinion préconçue sur l'affaire est une clause générale. La récusation s'impose lorsqu'il existe des circonstances de nature à donner l'apparence d'une opinion préconçue dans une affaire. Il peut s'agir d'un comportement subjectif de l'agent public. L'impartialité ne peut cependant être mise en cause que s'il existe des motifs objectifs de soupçonner l'un ou l'autre des membres de l'autorité (Knapp, précis de droit administratif n° 647).

1.2.

La portée de l'obligation n'est pas la même suivant le type d'autorité, judiciaire ou gouvernementale et administrative. Pour ces dernières, elle peut être réduite selon la nature de la fonction, dans la mesure où l'exercice normal de la compétence en cause l'implique. Sous cette réserve cependant, les principes sont identiques; les différences concernent avant tout les motifs qui ne tiennent pas aux personnes, mais à l'organisation des compétences. Lorsque l'exercice même de ses compétences par une autorité peut faire penser qu'elle aurait tendance à avoir une opinion préconçue en faveur de ce qui rentre dans ses attributions, il faut considérer que c'est une conséquence de l'ordre légal des compétences qui ne saurait donné lieu à récusation; il appartient au législateur, s'il estime judicieux, d'instituer, par exemple sur un office les moyens de contrôle adéquat (). De même, un gouvernement, ou l'un de ses membres peut faire une déclaration sur un projet sur lequel il aura une décision à prendre, sans créer ainsi un motif de récusation: cela relève de ses fonctions mêmes (Moor/Poltier Op. cit. p. 275).

1.3.

Dans une cause neuchâteloise, le Tribunal fédéral a exposé que la récusation des membres des autorités supérieures du pouvoir exécutif doit être examiné en tenant compte de la mission et de l'organisation des dites autorités. Celles-ci assument avant tout des tâches de gouvernement, de direction et de gestion (). Leurs tâches impliquent le cumul de fonctions diverses qui ne pourraient pas être séparées sans atteinte à l'efficacité et à la légitimité démocratique et politique des décisions correspondantes; en outre, elles exigent des prises de positions publiques. Les fonctions légalement attribuées à l'autorité doivent être prises en considération, en particulier pour apprécier la portée de déclaration ou prise de position antérieure dans l'affaire. En règle générale, les prises de position qui s'inscrivent dans l'exercice normal de la fonction gouvernementale, administrative ou de gestion, ou dans les attributions normales de l'autorité partie à la procédure, ne permettent pas de conclure à l'apparence de la partialité et elle ne saurait donc justifier une récusation. A cet égard, une appréciation spécifique est nécessaire dans chaque situation particulière (ATF 125 I 119, 124).

1.4.

Le dispositif de la décision de la Chancellerie d'Etat, du 20 juin 2014 annule l'article 2 relatif à la clause d'urgence de l'arrêté du Conseil général de B.. Il invite ce dernier à soumettre l'arrêté en question à un délai référendaire. Ces prescriptions, claires dans leur interprétation n'obligeaient aucunement le Conseil général à adopter un nouvel arrêté dès lors que seul un article de l'arrêté du 20 février 2014 avait été annulé par l'autorité de recours. C'est dès lors à bon droit que le Conseil communal, autorité d'exécution des décisions du Conseil général a procédé à la publication de l'arrêté en cause, amputé d'un article, en ouvrant un délai référendaire. Les renseignements oraux qu'a pu donner la Chancellerie d'Etat à la commune à ce sujet ne relevaient que d'une pure interprétation ou explication de son propre dispositif, comme cela ressort des observations communales du 15 septembre 2014. Ce faisant, la Chancellerie a indubitablement pris une position qui s'inscrit dans l'exercice normal de ses attributions. La demande de récusation se révèle ainsi mal fondée.

2.

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.

Dans le cas présent, le recourant s'en prend, selon l'en-tête de son mémoire à la publication du Conseil communal de B., parue dans C. du 18 juillet 2014, propos qu'il complète au début du recours en précisant qu'il s'oppose "contre l'avis de publication du Conseil communal paru dans C. du 18 juillet 2014" (sic).

Plus loin, il précise en se référant à la date du 18 juillet 2014 que la publication qui est intervenue à ce moment est donc nulle. Lorsqu'il reproche à la commune d'avoir publié partiellement l'arrêté du 20 février 2014 en fixant le 18 juillet comme date de publication sur le site Internet de la commune ■ document officiel qu'il juge non conforme ■ il se réfère à son propre courrier du 31 juillet 2014 (recte : 29 juillet) et à la date de publication sur le site, le 4 août 2014, selon ses propres dires. Dans ce dernier écrit, il demande au Conseil communal de "suivre la procédure normale" en proposant au Conseil général d'annuler sa décision du 20 février 2014 et, s'il accepte de l'annuler, de prendre un nouvel arrêté sans la clause d'urgence.

3.

Les délais fixés à l'article 136 LPD rappelés au considérant 2 ci-dessus ne sauraient être utilisés indifféremment. Par analogie avec le droit fédéral doit-on considérer le premier délai de six jours de manière relative mais péremptoire. Il oblige le citoyen à présenter ses griefs immédiatement et permet à l'autorité d'y remédier sans tarder. Il commence à courir dès que le fait incriminé, à savoir dans la présente cause la publication de l'arrêté, est porté à la connaissance du peuple (cf. dans une cause neuchâteloise, arrêt du Tribunal fédéral 2 P. 89/2005 du 18 août 2006). En l'espèce, et peu importe la date exacte de la publication de

l'arrêté en question sur le site Internet communal, le recourant a eu connaissance de cet arrêté au plus tard le 29 juillet 2014, ainsi qu'en témoigne son écrit de ce même jour à l'autorité communale. En interjetant recours auprès de la Chancellerie d'Etat le 23 août 2014, celui-ci est manifestement tardif et partant irrecevable.

Par ces motifs, la Chancellerie d'Etat,

décide:

1. Le recours de M. Adriano Crameri du 23 août 2014 est irrecevable.

2. Il n'est pas perçu de frais.

Neuchâtel, le 28 octobre 2014

La Chancelière Séverine Despland

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