

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2019.136 vom 5. Juni 2019

Ne Jurisprudence Adm, 2019-06-05, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2019.136

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2019.136 du 5 juin 2019

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2019.136 del 5 giugno 2019

Regeste

Recours contre le résultat de la votation fédérale du 19 mai 2019 portant sur la réforme fiscale et le financement de l'AVS (RFFA), invoquant une violation de l'exigence d'unité de la matière. La loi objet du vote mêle plusieurs objets sans rapport de connexité suffisant aux yeux des recourants. Recours doublement irrecevable : d'une part il est tardif (il n'a pas été déposé dans les trois jours suivant la découverte du motif du recours), d'autre part les griefs invoqués ne sont pas recevables devant le Conseil d'Etat (ils ont une portée nationale). En outre, sauf exception prévue par la loi, un acte de l'Assemblée fédérale ne peut être revu par le Tribunal fédéral, et a fortiori pas non plus par un gouvernement cantonal.

_____ Par arrêt du 24 juin 2019 (Réf.: [1C_324/2019]), le Tribunal fédéral a rejeté le recours déposé contre la présente décision.

Volltext

Arrêt du Tribunal fédéral

Arrêt du 24 juin 2019 [1C_323/2019]

A.

Le 28 septembre 2018, l'Assemblée fédérale a adopté la loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS (RFFA). Cette loi modifie les textes suivants : la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges, la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct, la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, la loi fédérale du 22 juin 1951 concernant l'exécution des conventions internationales conclues par la Confédération en vue d'éviter les doubles impositions, la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants, l'arrêté fédéral du 20 mars 1998 sur le relèvement des taux de la taxe sur la valeur ajoutée en faveur de l'AVS/AI et la loi fédérale du 13 octobre 1965 sur l'impôt anticipé.

Cet acte législatif a été publié dans la Feuille fédérale du 9 octobre 2018 (FF 2018 6077).

B.

Le 4 février 2019, la Chancellerie fédérale a constaté l'aboutissement d'un référendum déposé contre cette loi (FF 2019 1367).

Par arrêté du 21 février 2019, le Conseil fédéral a fixé la votation populaire sur cet objet au 19 mai 2019 (FF 2019 1727).

C.

Dans le canton de Neuchâtel, le matériel de vote (comprenant la brochure explicative du Conseil fédéral) a été distribué par la Poste du mardi 23 avril au samedi 27 avril 2019

(confirmé par la Poste par courriel du 4 juin 2019).

La brochure avec les explications du Conseil fédéral, datée du 13 février 2019, était par ailleurs (et est toujours) disponible sur le site Internet de la Confédération (<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/votations/20190519/Reforme-fiscale-et-financement-de-l-avs.html>).

D.

Selon les résultats finaux officiels provisoires publiés sur le site Internet de la Chancellerie fédérale, la RFFA a été acceptée par 66,4 % des votant-e-s. Tous les cantons l'ont acceptée, avec des pourcentages de OUI allant de 58,6 % à 80,7 %.

Les résultats des communes du canton de Neuchâtel ont été publiés dans la Feuille officielle de la République et Canton de Neuchâtel n° 21 du 24 mai 2019, faisant état de 31'094 OUI (72,36 %) et de 11'879 NON (27,64 %).

E.

Le 24 mai 2019, X. et Y., ainsi que Z., A., B., C. et D., ont formé recours auprès de l'autorité de céans contre le résultat de la votation fédérale du 19 mai 2019 portant sur la réforme fiscale et le financement de l'AVS (RFFA).

En résumé, les recourants invoquent une violation de la liberté de vote des citoyens telle qu'elle est garantie par l'article 34 alinéa 2 de la Constitution fédérale (Cst. féd.), et plus particulièrement de l'exigence d'unité de la matière.

Ils déposent notamment un avis de droit de l'Office fédéral de la justice (OFJ) du 31 mai 2018, concernant la conformité du projet de loi au principe de l'unité de la matière.

Les recourants concluent à ce que l'autorité de céans, avec suite de frais et dépens :

1. admette le recours ;

2. annule son arrêté relatif aux résultats de la votation fédérale du 19 mai 2019 sur la loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS (RFFA), publié dans la Feuille officielle du 24 mai 2019 ;

3. déclare nulle la votation fédérale du 19 mai 2019 sur la loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS (RFFA) dans tous les cantons, subsidiairement dans la République et Canton de Neuchâtel.

F.

Par courrier recommandé du 27 mai 2019, le mandataire des recourants a informé l'autorité de céans que E. se joignait au recours déposé le 24 mai 2019, en déposant une procuration (datée du 25 mai 2019) dans ce sens. Précisant que la procuration est remise dans le délai de trois jours stipulé par l'article 77 alinéa 2 LDP (les résultats de la votation ayant été publiés le 24 mai 2019 dans la Feuille officielle du canton de Neuchâtel), il demande d'ajouter E. à la liste des recourants.

G.

Par fax et courriel du 3 juin 2019, la Chancellerie de la Ville de La Chaux-de-Fonds a confirmé que les huit recourants, domiciliés à La Chaux-de-Fonds, avaient le droit de vote sur le plan fédéral.

H.

Les autres éléments de faits seront, autant que besoin, repris dans la partie en droit de la présente décision.

Considérant en droit :

1. De la recevabilité du recours (délai)

1.1.

L'organisation des votations et élections fédérales est principalement régie par la loi fédérale sur les droits politiques (LDP), du 17 décembre 1976.

Selon l'article 77 alinéa 1 lettre b LDP, le recours au gouvernement cantonal est recevable contre des irrégularités affectant les votations (recours touchant les votations). Le recours doit être déposé par lettre recommandée dans les trois jours qui suivent la découverte du motif du recours, mais au plus tard le troisième jour après la publication des résultats dans la feuille officielle du canton (art. 77 al. 2 LDP).

Même lorsque les conclusions prises ou les faits contestés excèdent la compétence du gouvernement cantonal, la procédure voulue par l'article 77 LDP rend obligatoire le passage par un recours auprès de cette autorité, avant d'accéder au Tribunal fédéral (ATF 137 II 177, JdT 2011 I 129 p. 132).

1.2.

Les recourant-e-s, qui sont domiciliés dans le canton de Neuchâtel et disposent du droit de vote sur le plan fédéral, ont qualité pour recourir.

1.3.

Pour déterminer si le recours est recevable, il convient tout d'abord d'examiner s'il a été interjeté dans le délai de trois jours dès la découverte des motifs du recours.

En effet, il s'agit là d'un délai péremptoire, qui oblige le citoyen à présenter ses griefs immédiatement (Etienne Grisel, Initiative et référendum populaires, 3^{ème} édition, 2004, p. 138).

1.4.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les irrégularités constatées dans les actes préparatoires des élections et votations doivent être aussitôt attaquées. Autant que possible, cela doit permettre la réparation des irrégularités avant la date fixée pour le scrutin, de sorte que celui-ci ne doive pas être répété. Si l'électeur tarde à agir, son droit de contester le vote ou l'élection est en principe périmé (ATF 140 I 338, JdT 2015 I 24). Si un citoyen néglige d'attaquer immédiatement les irrégularités qui se sont produites pendant la préparation de la votation, alors qu'il en aurait la possibilité et qu'on pourrait l'exiger de lui en raison des circonstances, il perd le droit d'attaquer le résultat de la votation (ATF 188 Ia 271 p. 274 ; arrêt du Tribunal fédéral du 20 janvier 2016, 1C_320/2015, et la jurisprudence citée).

Le citoyen qui veut s'en prendre aux dispositions de l'autorité fixant les modalités du vote doit en principe former son recours de droit public immédiatement, sans attendre le résultat du scrutin ; s'il omet de le faire alors qu'il en a la possibilité, il s'expose aux risques de la péremption de son droit de recourir. Dans de tels cas, le délai commence à courir au moment où l'intéressé a connaissance de l'acte préparatoire qu'il critique. Il serait en

effet contraire au principe de la bonne foi et à celui de l'économie de la procédure démocratique que le recourant attende le résultat du vote pour attaquer les actes antérieurs dont il pourrait, encore avant le vote, faire corriger l'irrégularité alléguée. Celui qui a formé un recours immédiatement contre un acte préparatoire est alors dispensé d'en déposer un second contre le résultat du scrutin, si son recours n'a pas pu être tranché avant le vote ; en ce cas le recours peut être considéré comme dirigé aussi contre le résultat du vote. L'obligation d'attaquer immédiatement un acte préparatoire ne s'impose que s'il apparaît clairement que l'acte contesté est susceptible, objectivement, d'influencer le déroulement correct du vote. Si le délai de recours contre l'acte préparatoire n'était pas encore échu au moment du vote, le citoyen peut encore déposer son recours après le vote, mais avant l'expiration du délai (ATF 118 Ia 415, JdT 1994 I 20).

Les actes préparatoires couvrent notamment les décisions d'organiser ou non une votation populaire, les messages explicatifs officiels ainsi que les autres informations envoyées au citoyen, la formulation de la question soumise au vote, ou encore les moyens d'intervention dans la campagne référendaire des particuliers et des autorités (Bénédicte Tornay Schaller, *La démocratie directe saisie par le juge : l'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse*, Genève, 2008, p. 36).

Le délai de recours commence à courir dès que le fait incriminé est porté à la connaissance du peuple, ou dès que la décision litigieuse est notifiée à son destinataire ou publiée conformément à la loi. L'application de la règle se révélera parfois délicate. En cas de doute, le critère décisif se déduit de la bonne foi : il serait contraire à ce principe d'attendre le résultat pour se plaindre de faits qui étaient déjà notoires auparavant ; le législateur a précisément voulu éviter une pareille manœuvre (Etienne Grisel, *op. cit.*, p. 138).

1.5.

Dans le cas d'espèce, le matériel de vote a été distribué dans le canton de Neuchâtel du 23 au 27 avril 2019, conformément à l'article 11 alinéa 3 LDP, qui prévoit que les électeurs reçoivent les documents nécessaires au plus tôt quatre semaines avant le jour de la votation, mais au plus tard trois semaines avant cette date. On peut noter que cette disposition prévoit également que la Chancellerie fédérale publie, sur support électronique et au plus tard six semaines avant le jour de la votation, les textes soumis à la votation et les explications qui les accompagnent. En outre, il est notoire que le contenu de la RFFA a fait l'objet de nombreux articles de presse durant plusieurs mois.

Ce qui est critiqué par les recourants, c'est le fait d'avoir mêlé dans une même loi des objets sans rapport de connexité suffisant, à leurs yeux, pour figurer dans le même texte. Or, ils pouvaient s'en rendre compte à la simple lecture de la loi. En outre, la jurisprudence du Tribunal fédéral sur le principe de l'unité de la matière est notoire, et n'est pas nouvelle. Rien ne justifiait que les recourants attendent les résultats de la votation avant de recourir, bien au contraire.

Sur la base de ce qui précède, l'autorité de céans retient que les recourants ont eu connaissance des motifs de leur recours au plus tard lors de la réception de leur matériel de vote, soit à la fin du mois d'avril 2019.

L'on peut encore signaler que le Parti F. populaire vaudois a annoncé dès le 12 mai 2019 qu'un recours serait déposé dans le canton de Vaud par Me G., en cas d'acceptation de la RFFA par le peuple le 19 mai 2019, sur la base de l'unité de la matière. Cette information a

été largement reprise par les médias romands.

Pour le surplus, on relève que sur le site Internet du Parti F. populaire de La Chaux-de-Fonds, outre le communiqué de presse relatif au dépôt du présent recours, l'on trouve un article intitulé "Nos raisons de refuser l'arnaque de la RFFA (réforme fiscale et financement de l'AVS) !", rédigé par l'un des recourants et posté le 4 mai 2019, qui invoque déjà le non-respect de l'unité de la matière.

1.6.

Au vu du texte clair de l'article 77 LDP et de la jurisprudence du Tribunal fédéral, le recours, interjeté le 24 mai 2019, est manifestement tardif, et par conséquent irrecevable.

1.7.

Par courrierrecommandé du 27 mai 2019, le mandataire des recourants a demandé à l'autorité de céans d'ajouter E. à la liste des recourants, en fournissant une procuration et en précisant que celle-ci était déposée dans les trois jours suivant la publication des résultats dans la Feuille officielle du canton de Neuchâtel, soit selon lui dans le délai de l'article 77 alinéa 2 LDP.

Cette procuration ayant été déposée dans les trois jours suivant la publication des résultats dans la Feuille officielle, mais pas dans les trois jours suivant la connaissance des motifs du recours, comme pour les autres recourants, l'autorité de céans admet l'ajout de E. dans la liste des recourants.

2. De la recevabilité du recours (pouvoir d'examen)

2.1.

Dans leur mémoire de recours, "les recourants précisent d'emblée qu'ils ne s'en prennent pas à la loi RFFA du 28 septembre 2018 en tant que telle, parfaitement conscients qu'ils sont de la teneur de l'art. 189 al. 4 Cst. féd. qui exclut de porter les actes de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral devant le Tribunal fédéral". Se fondant sur la garantie des droits politiques tels que ceux qui sont protégés par l'article 34 Cst. féd., ils invoquent une violation de la liberté de vote des citoyens telle qu'elle est garantie par l'article 34 alinéa 2 Cst. féd., et plus particulièrement de l'exigence d'unité de la matière. Cette dernière interdit de mêler, dans un même objet soumis au peuple, plusieurs propositions de nature ou de but différents, qui forceraient ainsi le citoyen à une approbation ou à une opposition globale alors qu'il pourrait n'être d'accord qu'avec une partie des propositions qui lui sont soumises. Il doit ainsi exister, entre les diverses parties d'un objet soumis au peuple, un rapport intrinsèque ainsi qu'une unité de but, c'est-à-dire un rapport de connexité qui fasse apparaître comme objectivement justifiée la réunion de plusieurs propositions en une seule question soumise au vote (ATF 137 I 200 consid. 2.2).

Selon les recourants, la RFFA résulte d'une sorte d'alliance de la carpe et du lapin entre le PDC, le PLR et le PS, chacun souhaitant résoudre un problème qui lui tenait particulièrement à coeur et pour lequel le peuple avait refusé de donner son aval en 2017 (soit la réforme de l'imposition des entreprises d'une part, le financement de l'AVS d'autre part). "La majorité politique, ainsi constituée en opportunité réciproque, était tout à fait consciente de ce que les deux objets étaient parfaitement distincts l'un de l'autre et qu'il n'existait aucun rapport intrinsèque quelconque entre eux, si ce n'est le veto du peuple qu'ils avaient chacun subi dans les tentatives de réforme concernant leurs sujets prioritaires

respectifs. Pour contourner cette constatation objective, ses auteurs politiques en ont appelé à la notion du "grand compromis", avec la compréhension aussi mesurée que nuancée de l'OFJ (avis OFJ, p. 4)." Pour les recourants, il est évident que le lien établi entre la réforme fiscale et le financement de l'AVS est complètement artificiel et ne résulte que de pures considérations de tactique électorale. Selon eux, le vote dont l'annulation est demandée s'est donc déroulé d'une manière qui viole le principe de l'unité de la matière, également applicable en matière de référendum portant sur un acte de l'Assemblée fédérale en vertu de l'article 34 alinéa 2 Cst. féd.

2.2.

Bien qu'ils évoquent l'article 189 alinéa 4 Cst. féd., les recourants n'en tirent pas les conséquences. En effet, en vertu de cette disposition, les actes de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral ne peuvent pas être portés devant le Tribunal fédéral, sauf exception déterminée par la loi. Cette règle s'applique également en matière de droits politiques (ATF 138 I 61 consid. 7.1 p. 85 ; arrêt du Tribunal fédéral du 16.1.2019, 1C_665/2018). Or, c'est le Parlement fédéral qui a décidé de lier plusieurs modifications de lois en les intégrant dans une seule loi modifiante, la RFFA. Le grief des recourants porte donc bien sur un acte de l'Assemblée fédérale, qui ne peut être revu par le Tribunal fédéral. A fortiori, il ne peut pas non plus être revu par un gouvernement cantonal. Dans le cas contraire, cela reviendrait à permettre aux cantons de contrôler la constitutionnalité des lois fédérales, ce qui est clairement exclu par la Constitution fédérale (Arrêté du Conseil d'État genevois du 6 septembre 2017 (recours n° 4172-2017) et les références citées).

De toute manière, le grief soulevé par les recourants a une portée nationale ; il ne concerne pas plus le canton de Neuchâtel que les autres cantons suisses. L'autorité de céans n'est donc pas habilitée à le traiter (ATF 137 II 77 consid. 1.2.3, JdT 2011 I 129 p. 131-132).

Lorsque le recours porte sur des questions que le gouvernement cantonal ne peut examiner faute de compétence, il doit prendre une décision formelle d'irrecevabilité sur ces questions (ATF 137 II 77 consid. 1.2.3, JdT 2011 I 129 p. 132).

2.3.

Le recours est par conséquent doublement irrecevable: d'une part il est tardif, d'autre part les griefs invoqués ne sont pas recevables devant l'autorité de céans.

2.4.

L'on signalera encore que la deuxième conclusion des recourants demande à l'autorité de céans d'annuler son arrêté relatif aux résultats de la votation fédérale du 19 mai 2019 sur la RFFA, publié dans la Feuille officielle du 24 mai 2019. Or, ce n'est pas le Conseil d'État, mais la Chancellerie d'État, qui a procédé à la publication des résultats dans la Feuille officielle du 24 mai 2019, sans que cela fasse l'objet d'un arrêté.

3.

Conformément à l'article 79 alinéa 1 LDP, la présente décision est rendue dans les dix jours qui suivent le dépôt du recours.

4.

Il est statué sans frais, conformément à l'article 86 LDP.

Vu le sort du recours, les recourants ne peuvent prétendre à des dépens.

Par ces motifs, le Conseil d'État
décide :

1. Le recours est déclaré irrecevable.
2. Il est statué sans frais.
3. Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 5 juin 2019

Au nom du Conseil d'état :

Le président, La chancelière,
A. Ribaux S. Despland

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