Urteilskopf

105 Ia 385

68. Arrêt de la IIe Cour de droit public du 2 novembre 1979 dans la cause Jacot contre Neuchâtel, Conseil d'Etat (recours de droit public)

Regeste (de):

Finanzreferendum: gebundene oder neue Ausgabe. Gewaltentrennung.

1. Erwerb einer Liegenschaft, die Verwaltungsdienststellen aufnehmen soll: als neue und nicht als gebundene Ausgabe betrachtet, insbesondere weil zwischen mehreren Möglichkeiten gewählt werden kann (E. 2 und 3b).

2. Konstante kantonale Übung: im konkreten Fall verneint (E. 3c).

3. Ein Bürger kann die Verletzung des Gewaltentrennungsprinzips geltend machen, wenn diese eine Beeinträchtigung seines Stimmrechts bedeutet (E. 1a und 3d).

Regeste (fr):

Référendum financier: dépense liée ou dépense nouvelle. Séparation des pouvoirs.

1. Acquisition d'un bâtiment destiné à loger des services de l'administration: considérée comme dépense nouvelle et non comme dépense liée, en raison notamment des possibilités de choix entre différentes solutions (consid. 2 et 3b).

2. Pratique cantonale constante: niée en l'espèce (consid. 3c).

3. Un citoyen peut soulever le grief de violation du principe de la séparation des pouvoirs si une telle violation entraîne celle de son droit de vote (consid. 1a et 3d).

Regesto (it):

Referendum finanziario: spesa vincolata o spesa nuova. Separazione dei poteri.

1. Acquisto di un immobile destinato a servizi dell'amministrazione: considerato come spesa nuova e non come spesa vincolata, in particolare a causa della possibilità di scegliere tra diverse soluzioni (consid. 2, 3b).

2. Prassi cantonale costante: negata nella fattispecie (consid. 3c).

3. Un cittadino è legittimato a sollevare la censura di violazione del principio della separazione dei poteri se tale violazione comporta quella del suo diritto di voto (consid. 1a, 3d).

Sachverhalt ab Seite 385

BGE 105 Ia 385 S. 385

Selon l'art. 39 de la Constitution neuchâteloise (en abrégé: Cst. neuch.), le Grand Conseil a notamment comme attribution de voter les dépenses, les achats et aliénations du domaine

BGE 105 Ia 385 S. 386

public (al. 1); l'alinéa 3, dans sa teneur du 24 septembre 1972, prévoit cependant que "les lois et décrets entraînant une dépense non renouvelable supérieure à 3 millions de francs ou une dépense renouvelable supérieure à 300'000 fr. par an, sont soumis obligatoirement au vote du peuple". D'autre part, l'art. 77 de la loi cantonale du 23 juin 1924 sur l'organisation du Conseil d'Etat (en abrégé: LCE) dispose que "le Conseil d'Etat est autorisé à conclure définitivement, et sans réserver la ratification

du Grand Conseil, la vente d'immeubles appartenant au domaine public ou privé de l'Etat, ainsi que l'achat pour le domaine public ou privé de l'Etat, toutes les fois que le prix ne dépasse pas 5000 francs". Par arrêté du 5 janvier 1979, le Conseil d'Etat a décidé d'acquérir de la maison Dubied à Couvet, pour le prix net de 4'750'000 fr., l'immeuble bâti dont celle-ci était propriétaire à la rue du Musée à Neuchâtel. L'acte de vente a été passé devant notaire le 12 janvier 1979 et le transfert de propriété inscrit au registre foncier le 19 janvier 1979. L'arrêté du 5 janvier 1979 n'a pas été publié dans la Feuille officielle du canton, mais l'acquisition en cause a fait l'objet d'un article dans le journal "La Feuille d'Avis de Neuchâtel" du 23 janvier 1979 et d'une interview du Conseiller d'Etat, directeur des finances, diffusée par la radio romande le 8 février 1979. Il ressortait notamment de ces deux informations que le bâtiment était destiné à loger différents services de l'administration cantonale et que l'achat ne serait pas soumis au référendum obligatoire. Après avoir obtenu du conservateur du registre foncier et de la Chancellerie d'Etat, par lettres des 13 et 16 février 1979, des renseignements sur cette acquisition, delle Fabienne Jacot a formé un recours de droit public fondé sur l'art. 85 let. a OJ, demandant au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêté du Conseil d'Etat du 5 janvier 1979, pour violation des "droits politiques garantis par la Constitution neuchâteloise" et du principe de la séparation des pouvoirs. Le Tribunal fédéral a admis le recours et annule l'arrêté attaqué.
Erwägungen

Considérant en droit:

1. a) En tant que personne majeure domiciliée dans le canton de Neuchâtel, où elle exerce ses droits politiques, la
BGE 105 Ia 385 S. 387

recourante a qualité pour se plaindre, par la voie du recours fondé sur l'art. 85 lettre a OJ, de ce que la décision prise par un organe de l'Etat n a pas été soumise au vote populaire alors que, selon son opinion, elle aurait dû l'être. Elle a également qualité pour se plaindre de la violation du principe de la séparation des pouvoirs, dans la mesure où cette violation aurait entraîné la violation de son droit de vote, ce qu'elle prétend effectivement. Mais le second grief se confond pratiquement avec le premier, car si l'on arrive à la conclusion que le corps électoral devait être appelé à se prononcer sur l'achat en question, en vertu de l'art. 39 al. 3 Cst. neuch., il appartenait au Grand Conseil et non au Conseil d'Etat de voter cette dépense, seules les décisions du Grand Conseil pouvant être soumises au référendum. b) Adopté le 5 janvier 1979, l'arrêté attaqué n'a pas fait l'objet d'une publication officielle; la recourante devait néanmoins agir dans les trente jours dès celui où elle a été en possession des éléments nécessaires à la sauvegarde de ses droits (cf. ATF 102 Ib 94). Il est possible qu'elle ait eu connaissance de l'achat en cause au plus tôt par l'article paru dans la "Feuille d'Avis de Neuchâtel" du 23 janvier 1979; elle en a eu connaissance en tout cas par les lettres du registre foncier et de la Chancellerie d'Etat des 13 et 16 février 1979. Ayant déposé son recours dans un bureau de poste suisse le 22 février 1979, elle a de toute façon sauvegardé le délai de l'art. 89 OJ. c) Saisi d'un recours pour violation du droit de vote par une autorité cantonale, le Tribunal fédéral examine librement l'interprétation du droit constitutionnel cantonal et des dispositions légales étroitement liées au droit de vote lui-même, à son contenu et à son étendue, tandis qu'il ne revoit que sous l'angle restreint de l'arbitraire l'interprétation des autres dispositions cantonales, légales ou réglementaires (ATF 97 I 27 consid. 1a).
2. L'art. 39 al. 3 Cst. neuch., tel qu'il a été adopté en votation populaire du 24 septembre 1972, donne au citoyen le droit de participer à la décision sur une dépense non renouvelable supérieure à 3 millions de francs. Cette disposition constitutionnelle ne fait pas de distinction entre les dépenses liées et les dépenses nouvelles. Mais la jurisprudence du Tribunal fédéral admet que seules les dépenses nouvelles soient soumises au référendum financier - facultatif ou obligatoire - à l'exclusion des dépenses liées, même si la
BGE 105 Ia 385 S. 388

constitution ou la loi cantonales ne le prévoient pas expressément (ATF 103 Ia 285, ATF 100 Ia 370 consid. 3a et les arrêts cités). Il n'y a pas de notion fédérale de la dépense nouvelle et de la dépense liée. Le Tribunal fédéral a cependant établi certains principes généraux qui permettent de déterminer ces notions. Selon ces principes, sont considérées comme liées - et, partant, non soumises au référendum financier - notamment les dépenses dont le principe et l'étendue sont fixés par une norme légale (comme par exemple les traitements et certaines subventions) ou qui sont absolument indispensables à l'accomplissement des tâches administratives ordonnées par la loi. Une dépense est également liée s'il faut admettre que le peuple, en adoptant précédemment le texte de base, a aussi approuvé la dépense qui en découlait, lorsque la nécessité en était prévisible ou lorsqu'il est indifférent que tel moyen soit choisi plutôt que tel autre. Il en va autrement - et la dépense est alors

nouvelle - lorsque les divers moyens permettant d'atteindre le but visé diffèrent sensiblement les uns des autres, par les frais qu'ils entraînent ou par les autres conséquences qu'ils peuvent avoir (ATF 102 Ia 459 consid. 3a, ATF 101 Ia 133 consid. 4, ATF 95 I 529 consid. 3a). Mais les cantons peuvent évidemment régler autrement la question des dépenses à soumettre au référendum. Une délimitation différente de ces dépenses pourrait aussi découler d'une pratique cantonale constante; mais il faut alors que l'existence d'une telle pratique soit prouvée (cf. ATF 100 Ia 372 ss. consid. 3d).
3. Pour justifier l'arrêté attaqué, le Conseil d'Etat développe différents arguments, qu'il s'agit d'examiner à la lumière des principes ci-dessus. a) Le Conseil d'Etat soutient tout d'abord que l'acquisition litigieuse a un caractère transitoire et que l'Etat récupérera le prix payé le jour où l'immeuble sera retransféré à un tiers. Mais le caractère transitoire ou provisoire de la mesure critiquée ne ressort ni de l'arrêté du 5 janvier 1979, ni de l'information donnée à la presse par la Chancellerie d'Etat le 19 janvier 1979, ni de l'article paru dans la "Feuille d'Avis de Neuchâtel"; le Conseil d'Etat ne prétend pas non plus qu'il en ait été question dans l'interview donnée à la radio par le Conseiller d'Etat Schläppy. Il en est fait mention pour la première fois dans la lettre adressée à la recourante par la Chancellerie d'Etat le
BGE 105 Ia 385 S. 389

16 février 1979, puis dans la réponse du Conseil d'Etat au recours de droit public. On peut donc douter que l'intention première n'ait été qu'une acquisition à caractère transitoire. D'ailleurs, le Conseil d'Etat n'a nullement demandé que l'instruction du recours soit suspendue jusqu'à ce que les démarches en vue d'un transfert à une institution autonome de l'Etat aboutissent. Quoi qu'il en soit, la recourante devait s'en prendre directement à l'arrêté du 5 janvier 1979 dans le délai utile si elle ne voulait pas risquer d'être déchue de son droit de recours. En effet, il n'est pas certain que les démarches annoncées par l'Etat en vue de retransférer l'immeuble aboutissent; et si finalement l'immeuble en cause reste propriété de l'Etat, il n'y aura aucune nouvelle décision contre laquelle un citoyen pourrait recourir, de sorte que l'arrêté du 5 janvier 1979 ne pourrait plus être attaqué. Sans doute peut-il être utile que le Conseil d'Etat, pour ne pas laisser échapper une occasion favorable, puisse s'assurer l'acquisition d'un immeuble destiné à passer dans la propriété d'un établissement ou d'une institution autonomes de l'Etat. Mais il faut alors que la question soit réglée de façon à sauvegarder le droit de vote des citoyens: que par exemple un délai soit fixé pour procéder au transfert définitif, délai à l'expiration duquel l'acquisition devrait être ratifiée par le Grand Conseil, si les démarches en vue d'un tel transfert n'ont pas abouti; la décision du Grand Conseil ferait alors courir le délai d'un éventuel recours de droit public, si le décret est soustrait au référendum alors qu'un citoyen soutient qu'il devrait y être soumis. b) Le Conseil d'Etat soutient que, même s'il s'agissait d'une opération définitive, on ne serait pas en présence d'une dépense nouvelle, car la décision attaquée tend à permettre la réalisation de l'activité administrative déjà prévue par la législation. Il est vrai que l'Etat doit se préoccuper de loger le personnel nécessaire à l'accomplissement des nombreuses tâches voulues par le législateur. Mais il va de soi qu'il jouit dans ce domaine d'une large possibilité de choix, soit quant au nombre de magistrats et de fonctionnaires nécessaires à la bonne marche des différents services, soit quant aux modalités de la mise à disposition des locaux pour loger ces services; il peut à cet effet soit utiliser des bâtiments dont il est déjà propriétaire, au besoin en
BGE 105 Ia 385 S. 390

les transformant ou en les agrandissant, soit construire lui-même de nouveaux bâtiments ou en faire construire par des établissements ou institutions étatiques autonomes qui les lui loueraient, soit acquéreur lui-même - ou en faire acquéreur par de tels établissements ou institutions - des bâtiments existants, soit prendre en location des locaux dans des bâtiments privés. En raison de cette large possibilité de choix, on ne saurait donc dire que l'achat de l'immeuble en cause constitue une dépense liée soustraite au référendum, ni que le peuple, en adoptant expressément ou tacitement les nombreuses lois dont l'exécution nécessite du personnel, ait voulu en même temps autoriser la dépense pour l'achat de bâtiments destinés à l'administration. c) Le Conseil d'Etat relève encore que l'art. 77 LCE n'est en réalité plus appliqué et il fait état d'une pratique cantonale selon laquelle c'est lui qui a toujours procédé, avec l'accord tacite du Grand Conseil, à l'acquisition des bâtiments pour loger le personnel; il mentionne à cet effet, dans sa réponse au recours, trois acquisitions d'immeubles et une promesse d'acquisition auxquelles il a lui-même procédé en 1977 et 1978, mais il n'indique pas quels montants étaient alors en jeu. Il ressort cependant des photocopies versées au dossier que, sur les trois actes de vente, un seul porte sur un immeuble de plus de 3'000'000 de francs. Ce fait ne suffit évidemment pas à démontrer l'existence d'une pratique constante qui permettrait de déroger aux principes généraux établis par la jurisprudence et de soustraire au référendum obligatoire les dépenses de plus de 3'000'000 de francs pour l'acquisition d'immeubles destinés à l'administration. D'ailleurs, il ne saurait être question d'un accord tacite du Grand Conseil -

et, partant, d'une éventuelle pratique constante sur ce point - que pour les dépenses allant jusqu'à 3'000'000 de francs, c'est-à-dire pour les dépenses que le Grand Conseil pourrait décider lui-même définitivement, sans la participation du peuple. Un tel accord tacite ne serait évidemment d'aucun effet pour les dépenses dépassant ce montant, lesquelles sont de la compétence définitive du corps électoral et non du Grand Conseil. Or le Conseil d'Etat ne prétend pas qu'il y ait accord tacite du peuple sur ce point; il ne prétend pas non plus que les acquisitions faites par lui et dépassant 3'000'000 de francs aient été portées à la connaissance des
BGE 105 Ia 385 S. 391

citoyens pour que ceux-ci puissent éventuellement faire valoir leurs droits et contester la compétence du Conseil d'Etat, dont la décision soustrait une telle dépense au référendum financier obligatoire, lequel n'est ouvert que contre les décisions du Grand Conseil. d) On doit donc retenir en conclusion que le Conseil d'Etat, en procédant lui-même à une acquisition d'immeuble dont le prix dépasse non seulement les 5000 fr. prévus par l'art. 77 LCE, mais aussi les 3'000'000 de francs prévus par l'art. 39 al. 3 Cst. neuch., a violé le principe de la séparation des pouvoirs d'une façon qui porte directement atteinte au droit de vote des citoyens, puisqu'il a de la sorte soustrait au référendum obligatoire (ouvert uniquement contre les décisions du Grand Conseil), une dépense qui y est soumise en vertu de l'art. 39 al. 3 Cst. neuch. et des principes établis par la jurisprudence. C'est pourquoi le recours doit être admis et la décision attaquée annulée. Il va de soi que l'annulation ne porte que sur la décision attaquée et non sur l'acte de vente sous seing privé. Il appartiendra aux autorités neuchâteloises de tirer les conséquences découlant du présent arrêt.