

IV POLITISCHES STIMM- UND WAHLRECHT

DROIT ÉLECTORAL ET DROIT DE VOTE

57. Arrêt du 3 décembre 1915 dans la cause
Frank & Consorts, contre Conseil d'Etat de Neuchâtel.

Elections communales : Recours à raison de prétendues irrégularités dans la votation des militaires et de la prétendue inconstitutionnalité de la règle cantonale suivant laquelle les citoyens en retard pour le paiement de leurs impôts sont privés du droit de vote. Griefs mal fondés.

A. — Les 10 et 11 juillet ont eu lieu dans le canton de Neuchâtel les élections pour le renouvellement triennal des autorités communales.

Le 28 juillet un certain nombre de citoyens de La Chaux-de-Fonds ont adressé un recours au Conseil d'Etat contre les opérations électorales qui ont eu lieu dans cette commune et dont ils demandent l'annulation. Ils invoquent le fait que des irrégularités ont été commises en ce qui concerne le vote des électeurs se trouvant au service militaire et que de nombreux citoyens ont été empêchés de voter par l'application de l'art. 20 de la loi sur les Communes qui prive du droit de vote « les contribuables qui n'ont pas payé les impositions de deux années échues ».

Par arrêté du 20 août 1915 le Conseil d'Etat a écarté le recours.

B. — Charles Frank et 73 consorts ont formé un recours de droit public contre cet arrêté. Ce recours est motivé en résumé comme suit :

En application de la disposition de l'art. 20 citée ci-dessus, 998 citoyens de La Chaux-de-Fonds ont reçu avant le scrutin un avis les informant que l'examen des comptes d'impôts arriérés avait fait constater qu'ils

étaient privés du droit de vote et les invitant à régulariser leur situation s'ils voulaient prendre part aux élections. De même les faillis contre lesquels le fisc possède des actes de défaut de biens ont été privés du droit de vote, bien qu'aucun jugement n'eût été rendu prononçant leur retour à meilleure fortune et qu'ainsi la commune n'eût pas le droit de faire valoir sa créance contre eux.

Or, ces mesures sont inconstitutionnelles. Il n'est pas admissible de priver du droit de vote une quantité de citoyens parce que, étant pauvres et sans ressources suffisantes, ils ne peuvent acquitter leur impôt. Il faudrait qu'il fût démontré que le non-paiement de l'impôt est dû à une faute, à une négligence impardonnable. Enfin il est également inadmissible d'appliquer cette mesure restrictive, comme l'a fait le gouvernement neuchâtelois, aux contribuables en retard des dix dernières années : la dette du contribuable est une dette civile, soumise à la prescription ordinaire du CO qui, pour les redevances périodiques, est de 5 ans.

Quant au vote des militaires, les recourants allèguent ce qui suit :

Un militaire incorporé au Bataillon 126 à Dailly n'a pu voter ; il déclare que 28 de ses camarades n'ont pas non plus pu voter, personne ne les ayant prévenus de l'ouverture du scrutin. Un autre soldat, cantonné à l'Aiguille, affirme qu'il a dû voter sur une enveloppe commerciale sans caractère officiel. A Savatan, les hommes détachés ont pu voter deux fois, parce qu'ils avaient reçu les enveloppes par la poste, qu'ils devaient retourner leur bulletin de même et qu'ils pouvaient ensuite voter une seconde fois en se rendant au bureau de vote à Savatan. A Dailly, le vote n'a pas eu lieu à l'heure qui était indiquée ; des électeurs qui se sont présentés à l'heure indiquée n'ont pu voter et ils n'ont pas été prévenus que le vote aurait lieu plus tard. De nombreux soldats dispersés n'ont pu prendre part au vote. Le secret du vote n'a pas été observé, les soldats devant inscrire leur nom sur

l'enveloppe. Après la votation, les enveloppes ont été portées à la poste sans que le bureau électoral ait assisté à cette opération.

Ainsi donc la régularité et la sincérité du vote n'ont pas été suffisamment protégées — ce qui constitue une violation du droit de vote et ce qui doit donc entraîner la nullité des opérations électorales.

C. — Le Conseil d'Etat a conclu au rejet du recours par les motifs suivants :

La proposition d'exclure du droit de vote les citoyens en retard dans le paiement de leurs impôts a fait l'objet de longues discussions et a été adoptée par 67 voix contre 14. A de nombreuses reprises les adversaires de cette disposition sont revenus à la charge, mais le Grand Conseil a toujours maintenu son point de vue. Il n'est pas vrai que l'art. 20 ait pour effet de priver les indigents du droit de vote. En effet, les contribuables sans fortune et sans ressources sont exonérés de l'impôt et conservent leur droit de vote. Quant à ceux qui ne possèdent pas de fortune et de ressources *imposables* (le mobilier est exonéré jusqu'à concurrence de 2000 fr. et sur ses ressources le contribuable père de famille peut déduire 600 fr. pour lui et 200 fr. pour chacun des enfants âgés de moins de 18 ans), ils restent, il est vrai, astreints au paiement d'un impôt personnel de 1 fr. 15, mais comment prétendre qu'un citoyen ne puisse fournir une contribution aussi modeste aux charges publiques? Ainsi donc, si la loi prive de leur droit de vote les contribuables en retard, ce n'est nullement à raison de leur indigence, mais à raison de leur refus injustifié de payer l'impôt. La jurisprudence des autorités fédérales a toujours admis que ce motif de privation du droit de vote était constitutionnel.

Quant aux faillis, au moment où ils devaient payer l'impôt ils étaient en mesure de le faire ; la peine qui les frappe est donc justifiée ; si la manière de voir des recourants était admise, les faillis seraient dans une situation

priviliégiée vis-à-vis des autres retardataires, ce qui serait absurde.

Enfin, la prescription du CO ne s'applique pas en matière de droit public. C'est pour rendre moins sévère l'application de l'art. 20 que le Conseil d'Etat a ordonné qu'on ne tiendrait pas compte des impôts dus depuis plus de 10 ans ; dans le même ordre d'idées il a aussi ordonné qu'on ne tiendrait pas compte des impositions impayées de 1914 et 1915, vu la crise économique provoquée par la guerre.

En ce qui concerne les irrégularités prétendues, le Conseil d'Etat rappelle que l'organisation du scrutin dans les unités qui se trouvent au service présente des difficultés spéciales. C'est pourquoi il a ajourné jusqu'après la démobilisation de la 2^e division les élections communales. Les 10 et 11 juillet 1915 il n'y avait plus sous les drapeaux que le bataillon de carabiniers 2, le bataillon de fusiliers 126 et une partie des troupes de la garnison de Saint-Maurcie et des soldats répartis dans des unités non neuchâteloises. Le Conseil d'Etat n'ayant pu obtenir que le bataillon 126 fût démobilisé à temps pour participer aux élections, il s'est mis en rapport avec l'état-major de l'armée, qui a adressé un ordre d'armée spécial à tous les commandants de troupes ; le Conseil d'Etat de son côté a adressé aux conseils communaux une circulaire donnant les instructions nécessaires ; il a également communiqué celles-ci aux bureaux électoraux ; il a fait établir un procès-verbal spécial pour les bureaux électoraux militaires et une enveloppe pour le retour des bulletins. Toutes ces mesures étaient propres à assurer l'exercice normal et régulier du vote des militaires. Et elles ont été exécutées de telle sorte que partout les soldats ont pu exercer leur droit de vote commodément. Notamment en ce qui concerne le bataillon 126, il résulte de l'enquête à laquelle le commandant a fait procéder par son adjudant, que les récriminations recueillies par les recourants ne sont pas

fondées et que les chefs ont exécuté strictement les prescriptions de l'ordre d'armée et les instructions du Conseil d'Etat.

Statuant sur ces faits et considérant
e n d r o i t :

1. — Le recours est recevable en vertu de l'art. 180 ch. 5 OJF, l'arrêté attaqué ayant été rendu par la dernière instance cantonale, les recourants invoquant des violations de la constitution fédérale et de la constitution cantonale et la compétence du Tribunal fédéral instituée en ce qui concerne les élections « cantonales » s'étendant aux élections « communales », ainsi que cela a toujours été jugé (cf. SALIS III n° 1124).

2. — Les recourants prétendent en premier lieu que la disposition de l'art. 20 ch. 5 de la loi sur les communes en application de laquelle les citoyens en retard pour le paiement de deux impôts ont été privés de leur droit de vote est contraire au principe de l'égalité devant la loi.

Il est certain que cette disposition consacre une inégalité de traitement des citoyens. Mais la question qui se pose est celle de savoir si des motifs sérieux justifient le traitement spécial auquel sont soumis les contribuables récalcitrants. Or, s'inspirant de l'idée que le citoyen qui se refuse à prendre sa part des charges de la communauté peut être déclaré indigne de participer à son administration, le Conseil fédéral a, à plusieurs reprises, jugé qu'il n'est pas contraire au principe de l'art. 4 CF de priver du droit de vote les contribuables qui, mis en demeure de payer les impôts dus par eux, ne donnent pas suite à cette sommation (v. SALIS III nos 1172 et 1220 et arrêt du Conseil fédéral du 1^{er} décembre 1911 dans l'affaire Stöcklin). Bien loin de rompre avec cette jurisprudence, comme les recourants le prétendent, le Tribunal fédéral s'y est au contraire rallié dans l'arrêt Zbinden contre Berne du 18 mars 1915 (RO 41 I p. 58 et suiv.). Sans doute dans cette affaire il a déclaré inconstitutionnelle une disposi-

tion privant du droit de vote les citoyens qui, à raison de leur indigence, ne sont pas soumis à l'impôt ; mais il a expressément ajouté que par contre les cantons restent libres de subordonner l'exercice du droit de vote à l'accomplissement des obligations fiscales imposées aux citoyens. Suivant le régime fiscal institué, cette exclusion du droit de vote peut parfois paraître rigoureuse. Mais le Conseil d'Etat de Neuchâtel fait observer avec raison que dans ce canton les citoyens qui ne possèdent aucunes ressources quelconques n'ont pas d'impôt à payer et ne tombent donc pas sous le coup de l'art. 20 cité et que, quant à ceux qui ont des ressources mais trop faibles pour être imposées, ils ne sont soumis qu'à une contribution annuelle de 1 fr. 15. Dans ces conditions l'objection des recourants consistant à dire que l'application de l'art. 20 devrait être restreinte aux contribuables fautifs est sans portée ; l'Etat est en effet fondé à présumer que le défaut de paiement d'une contribution aussi modeste est attribuable à la mauvaise volonté et non à l'indigence du contribuable.

En ce qui concerne les faillis, c'est à tort que les recourants invoquent les dispositions de la LP qui exigent la preuve du retour à meilleure fortune pour que de nouvelles poursuites puissent être intentées. Il s'agit là d'une conséquence de droit civil de la faillite et la LP réserve expressément la compétence des cantons quant aux conséquences de droit public attachées à la faillite (art. 26). D'ailleurs, en l'espèce la loi cantonale ne soumet pas les faillis à un traitement spécial et pas plus à leur égard qu'à l'égard des autres contribuables elle n'exige que les impôts impayés aient fait l'objet de poursuites.

Enfin le délai de prescription de 10 ans ne saurait être critiqué en vertu du CO qui ne s'applique pas à la prescription des créances de droit public et il constitue une atténuation apportée par le Conseil d'Etat à la rigueur de la loi cantonale qui ne prévoit aucune prescription extinctive des dettes envers le fisc.

3. — Les recourants allèguent, en second lieu, que plusieurs électeurs qui se trouvaient en service militaire n'ont pas pu voter et que les opérations électorales ordonnées dans le bataillon 126 ont été entachées d'irrégularités graves (emploi d'enveloppes non officielles, inobservation du principe du secret du vote, transmission défectueuse des bulletins, etc.). Bien que sur ce point ils n'invoquent la violation d'aucune disposition spéciale du droit fédéral ou de la constitution cantonale, le Tribunal fédéral peut entrer en matière, car ce qui est en jeu c'est le droit de vote lui-même, dont les recourants prétendent que l'exercice a été entravé et que les résultats ont été faussés ou du moins compromis (cf. SALIS, III, nos 1132 et suiv.).

La loi neuchâteloise sur les élections et les votations reconnaît en principe le droit de vote des militaires, en ce sens qu'elle prescrit au Conseil d'Etat (art. 29) de prendre « les mesures nécessaires pour assurer l'exercice du droit de vote aux électeurs au service militaire ». Mais il va sans dire que l'application de ce principe est subordonnée aux exigences d'ordre militaire, notamment lorsque l'armée est, comme à l'heure actuelle, en service actif. C'est ce que le Tribunal fédéral a déjà jugé dans l'affaire Schlumpf et consorts contre Bâle-Campagne (RO 40 I p. 354 et suiv.) où, tout en proclamant l'obligation pour l'autorité civile de prendre d'accord avec l'armée les mesures nécessaires d'organisation du vote, il a réservé et les cas où la situation militaire ne permettait pas de pratiquer les opérations électorales (p. 365-366) et ceux où, à raison des difficultés spéciales provenant du mode d'incorporation, des missions particulières, etc., tels électeurs se trouveraient empêchés de voter (p. 367-368):

En l'espèce il existait des difficultés toutes particulières résultant soit de la complication inhérente au système de la représentation proportionnelle, soit de la dislocation des troupes dans de nombreuses localités éloignées (pour les troupes dépendant des fortifications de

Saint-Maurice il a fallu établir 9 bureaux de vote distincts — Bex, Lavey, Saint-Maurice, Riondaz, Dailly, Savatan, Haut-d'Arbignon, Sorniot, Grand-Saint-Bernard) et l'on ne saurait certainement pas reprocher à l'autorité neuchâteloise d'avoir négligé de pourvoir à ce que, nonobstant ces difficultés, les électeurs neuchâtelois puissent exercer leur droit de vote. Après avoir retardé les élections jusqu'après la démobilisation de la 2^e Division, le Conseil d'Etat s'est mis en rapport avec l'état-major de l'armée pour organiser le vote dans les unités neuchâteloises encore sous les drapeaux. Tandis que l'état-major adressait aux commandants des unités un ordre d'armée spécial, de son côté le Conseil d'Etat a envoyé aux Conseils communaux une circulaire leur indiquant les mesures à prendre pour faciliter l'exécution de cet ordre ; il a rappelé ces prescriptions par une seconde circulaire destinée aux bureaux électoraux et il leur a remis les enveloppes spéciales et les formulaires spéciaux de procès-verbaux établis pour le vote des militaires. Les recourants eux-mêmes ne critiquent pas ces mesures comme inopportunes ou insuffisantes ; ils ne disent pas que le Conseil d'Etat aurait pu faire plus ou mieux. Toutes leurs critiques sont dirigées contre l'exécution que ce programme soigneusement établi a reçue de la part de l'autorité militaire. Or, par la force des choses, cette mise à exécution échappait au contrôle du Conseil d'Etat et il n'appartient pas non plus au Tribunal fédéral de rechercher si les militaires désignés pour diriger les opérations électorales se sont conformés aux ordres qu'ils avaient reçus de leurs chefs. D'ailleurs il résulte de l'enquête très complète à laquelle l'adjudant du bataillon 126 a fait procéder et surtout des rapports des divers bureaux d'élection que les griefs avancés par les recourants sont dans tous les cas fortement exagérés et qu'il ne s'est pas produit d'irrégularités sérieuses ; en particulier il n'est pas établi que certains militaires n'aient pas pu voter, que d'autres aient voté deux fois ou que les résultats du vote

aient été incomplètement transmis aux bureaux communaux. Enfin à supposer même que, dans des cas isolés, des irrégularités aient été constatées et qu'elles eussent pu être évitées, il faudrait encore, pour que l'élection dût être annulée, qu'elles en eussent changé le résultat (loi sur les élections art. 67). Or c'est ce que les recourants n'allèguent même pas.

Par ces motifs,

le Tribunal fédéral

prononce :

Le recours est écarté.

**58. Arrêt du 3 décembre 1915 dans la cause Wülser et consorts
contre Conseil d'Etat de Neuchâtel.**

Elections communales suivant le système de la représentation proportionnelle; prétendu arbitraire dans l'application du système; grief mal fondé.

A. — A teneur de l'art. 24 de la loi neuchâteloise sur les Communes, l'élection du Conseil général a lieu à la majorité absolue des suffrages; le Conseil général peut cependant substituer à cette règle la représentation proportionnelle appliquée pour l'élection des députés au Grand Conseil: c'est ce qu'a fait la commune de La Chaux-de-Fonds. L'art. 24 ajoute que: « Quel que soit le système électoral en vigueur dans la Commune, ...si l'élection exige plusieurs scrutins, elle aura lieu dès le deuxième tour à la majorité relative. »

L'art. 64 de la loi sur les élections et votations renferme les règles suivantes sur la répartition des sièges:

« La Commission commence par constater dans un tableau de la votation le nombre total des suffrages que chaque liste a obtenus dans le collège; ce nombre total forme le chiffre électoral de la liste. »

« Aucun candidat n'est élu s'il n'a réuni un nombre soit quorum de suffrages égal au 15% au moins des bulletins de vote reconnus valables. »

» Toute liste dont aucun des candidats n'atteindrait à ce quorum est éliminée de la répartition...

» La répartition se continue en divisant le chiffre total des suffrages valablement exprimés par le nombre des députés à élire. Le chiffre électoral de chaque liste est ensuite divisé par le quotient obtenu. Cette opération donne le nombre des députés attribués à la liste...

Art. 68. « En cas de vacance d'un siège... pendant la durée de la législature, ce siège reste attribué au parti ou groupe auquel il appartenait à la suite de l'élection générale... »

» S'il n'y a pas de remplaçant éventuel et en cas de non acceptation ou de décès des remplaçants, il est procédé à une élection complémentaire. »

B. — Les 10 et 11 juillet 1915 il a été procédé à l'élection des 40 membres du Conseil général de La Chaux-de-Fonds. Trois listes avaient été présentées:

- 1 liste socialiste avec 32 candidats;
- 1 liste radicale avec 21 candidats;
- 1 liste libérale avec 14 candidats.

Les résultats de la votation ont été les suivants:

Voix obtenues par la liste socialiste	123 479
Voix obtenues par la liste radicale	107 163
Voix obtenues par la liste libérale	38 897
Total	269 539

Bulletins valables	6766
Quorum légal (15%)	1015
Quotient (269539 : 40)	6738.475

Le nombre des députés attribués aux trois partis était ainsi le suivant:

Parti socialiste	123 479 : 6738.475 = 18
Parti radical	107 163 : 6738.475 = 15
Parti libéral	38 897 : 6738.475 = 5