

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

Par suite de l'attribution des restes aux deux partis les plus forts, le parti socialiste avait droit à (18 + 1) 19 sièges, le parti radical à (15 + 1) 16 sièges et le parti libéral à 5 sièges. Mais tandis que les candidats socialistes et radicaux réunissaient tous le quorum (socialistes de 3128 à 3072 voix, radicaux de 2712 à 2653 voix), seuls deux des candidats libéraux atteignaient le quorum (1032 et 1019 voix). La Commission électorale a donc décidé que les autres candidats n'étaient pas élus et qu'il y aurait ballottage pour les trois sièges non pourvus.

C. — Un certain nombre d'électeurs ont recouru au Conseil d'Etat contre ces élections en prétendant :

1° que les opérations électorales, en ce qui concerne les militaires en service, ont manqué des garanties les plus élémentaires destinées à assurer la sincérité du vote ;

2° que la façon dont la répartition des sièges a été faite par la Commission électorale n'est pas correcte.

Le 20 août 1915 le Conseil d'Etat a écarté ce recours, par le motif : a) que les mesures prises étaient de nature à assurer la liberté et la sincérité du vote et que les recourants ne citent aucun fait précis qui motive leurs suspicions, et b) que le procès-verbal de la Commission électorale a été établi correctement et que le calcul de la répartition a été fait conformément à la loi.

D. — R. Wülser et onze autres électeurs de La Chaux-de-Fonds ont formé en temps utile auprès du Tribunal fédéral un recours de droit public contre cet arrêté ; ils demandent que l'élection soit cassée et que dans tous les cas les décisions de la Commission électorale quant à la répartition des sièges soient annulées. Ce recours est motivé en résumé comme suit :

1. Vote des militaires. Les bulletins de vote n'ont pas été dépouillés sur place ; ils ont été expédiés à La Chaux-de-Fonds dans des enveloppes non cachetées et à La Chaux-de-Fonds même ils n'ont pas fait l'objet d'un dépouillement spécial. La procédure rudimentaire qui a été employée enlève toute valeur aux votes recueillis.

2. Répartition des sièges. La loi dit très clairement que, lorsque aucun candidat d'une liste n'atteint le quorum, la liste est éliminée. Mais elle reste muette sur la question de savoir ce qu'on doit faire lorsque un ou plusieurs candidats ont atteint le quorum sans que la liste de leur parti l'atteigne. Pour résoudre cette question on doit faire appel au principe fondamental suivant lequel les partis se partagent les sièges suivant leur force, d'où il suit que, dès qu'on parle d'un quorum, celui-ci doit être atteint par le parti, c'est-à-dire par la liste : pour qu'un candidat soit élu, il faut donc non seulement qu'il ait obtenu le quorum, mais qu'il se trouve sur une liste qui l'ait également obtenu. Si l'on s'écarte de cette règle, on tombe dans des situations inextricables. Admettre que le fait que deux candidats libéraux ont obtenu le quorum entraîne la nomination de trois autres candidats du même parti, c'est violer la disposition concernant le quorum. Et en outre comment proclamer élus ces trois candidats ? Il est impossible de les élire au premier tour puisqu'ils n'ont pas réuni un nombre de voix égal au 15% des suffrages exprimés. On arrive donc à la nécessité d'un ballottage, ce qui est contraire au système de la représentation proportionnelle dont le but est de supprimer les ballottages. L'élection complémentaire n'est prévue que dans le cas d'une vacance pendant la législature ; l'appliquer au cas tout différent qui nous occupe équivaut à la violation de la loi. En outre on se verra obligé d'exclure toute liste concurrente et cela est contraire à la fois au principe de l'art. 4 Const. féd. et à l'art. 24 de la loi neuchâteloise qui prescrit qu'au second tour l'élection a lieu à la majorité relative. Enfin, même avec cet expédient, il n'en restera pas moins que les trois candidats élus au second tour n'auront pas atteint le quorum, puisque celui-ci ne peut se déterminer que dans l'élection générale.

Il ne s'agit pas, on le voit, simplement de la violation d'une loi cantonale, mais aussi de la violation des principes constitutionnels, notamment sur les points suivants :

1. Mesures insuffisantes en vue d'assurer la liberté et la sincérité du vote.

2. Répartition des sièges de façon à nécessiter une élection complémentaire.

3. Violation du principe du quorum.

4. Application arbitraire de l'art. 68 de la loi sur les élections.

5. Violation de l'art. 24 de la loi sur les Communes.

6. Nécessité d'exclure toute liste concurrente de la liste libérale.

7. Volte-face complète dans la façon du Conseil d'Etat d'interpréter les lois.

Tous ces faits sont incompatibles avec le principe de l'égalité des citoyens devant la loi et avec le respect du droit de vote.

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

1. Vote des militaires. Le Conseil d'Etat se réfère d'abord aux observations présentées en réponse au recours Franck et consorts. Pour le surplus, s'il a ordonné que les bulletins de vote ne seraient pas dépouillés dans la troupe et indépendamment de ceux des autres électeurs, c'est précisément pour assurer la liberté et la sincérité du vote, lesquelles auraient été compromises au cas où le dépouillement aurait eu lieu dans les unités, celles-ci comprenant des électeurs de toutes les communes et le système de vote variant d'une localité à l'autre. Et s'il n'a pas ordonné que les enveloppes fussent munies d'un cachet spécial, c'est que cette prescription se serait heurtée à maints endroits à des difficultés pratiques. D'ailleurs l'enveloppe spéciale qui a été confectionnée présente les garanties les plus sérieuses. Les recourants ne citent pas un seul cas où il y aurait eu un abus.

2. Répartition des sièges. Les recourants estiment que le quorum devrait être calculé non pas sur le nombre des voix des candidats, mais sur le chiffre électoral de la liste. C'est un système, mais ce n'est pas celui de la loi actuelle,

qui ne tient aucun compte, dans le calcul du quorum, du chiffre électoral et qui n'envisage que les voix obtenues par les candidats. Cela étant, la Commission électorale était bien obligée d'attribuer à la liste libérale les cinq sièges auxquels lui donnaient droit les suffrages qu'elle avait obtenus ; on ne pouvait l'éliminer en vertu de l'art. 24 al. 3 qui n'est applicable que lorsque a u c u n candidat n'atteint le quorum. Deux des candidats ayant obtenu le quorum, c'est avec raison qu'ils ont été proclamés élus et quant aux trois autres la seule façon possible de procéder était de renvoyer leur nomination à une élection complémentaire. En ce qui concerne l'organisation du scrutin complémentaire, le Conseil d'Etat renvoie la réponse au recours Robert relatif à cet objet.

Statuant sur ces faits et considérant

e n d r o i t :

1. En ce qui concerne la recevabilité du recours, il suffit de se référer à ce qui a été dit à ce sujet dans l'arrêt rendu ce jour dans l'affaire Franck et consorts c. Conseil d'Etat de Neuchâtel. Dans cet arrêt il a également été fait justice des griefs formulés à tort contre l'organisation du vote des militaires et il n'y a pas lieu de revenir sur ce point. On doit cependant ajouter que, dans la présente affaire, les recourants ne prétendent même pas que des irrégularités se soient produites : ils signalent trois déficiences de la procédure ordonnée par le Conseil d'Etat d'accord avec l'Etat Major de l'armée, ils exposent qu'elles auraient pu avoir des résultats fâcheux pour la sincérité du vote, mais rien ne prouve ni même ne permet de supposer que cette *possibilité* se soit réalisée et il va sans dire qu'on ne saurait annuler les élections à raison d'irrégularités simplement possibles et dont la réalité n'est pas démontrée.

2. Quant à la répartition des sièges entre les partis, les recourants soutiennent que la liste libérale aurait dû être complètement éliminée, parce qu'elle n'avait pas obtenu

le 15% des suffrages, quorum exigé par la loi neuchâteloise.

L'institution du « quorum » — c'est-à-dire la fixation d'un chiffre minimum de voix qui doit être atteint pour que l'élection ait lieu — existe dans un grand nombre de lois électorales, mais sous des formes très diverses. Tantôt on exige le quorum de liste — il n'est tenu compte que des listes réunissant un certain nombre de suffrages — tantôt on le prévoit à l'égard des candidats individuellement — ne peut être nommé que le candidat qui a obtenu au moins tel % des votes, — tantôt on combine ces deux exigences en ce sens que le candidat doit avoir obtenu le quorum et être inscrit sur une liste qui l'a également obtenu.

La loi neuchâteloise prescrit (art. 64) qu'« 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... » C'est le quorum individuel. Par contre aucune disposition n'institue expressément le quorum de liste. L'alinéa 3 du même article — qu'invoquent les recourants — prescrit, il est vrai, que « toute liste dont aucun des candidats n'atteindrait à ce quorum est éliminée de la répartition ». Mais là encore il s'agit des suffrages des candidats et non de ceux de la liste et l'on peut même conclure de cette disposition *a contrario* — comme le fait le Conseil d'Etat — que, dès qu'un des candidats a obtenu le quorum, la liste entre en ligne de compte pour la répartition. En l'espèce, deux des candidats de la liste libérale ayant obtenu plus du 15% des voix, cette liste ne pouvait donc être éliminée. C'est en vain, dès lors, que les recourants s'efforcent de démontrer que le quorum de liste est bien dans l'esprit de la représentation proportionnelle et qu'il s'harmonise mieux avec le système général de la loi neuchâteloise que le quorum purement individuel. Le Tribunal fédéral n'a pas à rechercher quelle est la façon la plus judicieuse d'organiser la représentation proportionnelle, ni même quelle est la meilleure interprétation que puisse recevoir la loi

neuchâteloise. Il lui suffit de constater que celle qu'en donne le Conseil d'Etat ne fait violence à aucun texte, qu'elle trouve au contraire un point d'appui solide dans l'art. 64 cité et qu'elle échappe donc complètement au reproche d'arbitraire.

Quant à l'élection complémentaire, on doit reconnaître qu'en principe, avec le système de la représentation proportionnelle, il ne devrait pas y avoir de ballottages et que c'est même un des avantages de ce système de permettre de liquider en un seul tour de scrutin les opérations électorales. Aussi bien la loi neuchâteloise pourvoit-elle à la répartition immédiate de tous les sièges en organisant à l'art. 64 ch. 2 l'attribution des restes et elle ne prévoit une élection complémentaire (art. 68) qu'en cours de législature lorsque une vacance se produit qui ne peut être comblée au moyen des suppléants. Cependant la décision de procéder en l'espèce à une élection complémentaire ne peut être considérée comme un acte d'arbitraire. Tout d'abord, bien qu'elle cadre mal avec le système de la représentation proportionnelle, l'institution de plusieurs tours de scrutin n'est pas regardée par le législateur neuchâtelois comme incompatible avec ce système : l'art. 24 de la loi sur les Communes prévoit la possibilité de plusieurs scrutins « quel que soit le système électoral en vigueur dans la Commune ». Et l'on ne saurait tirer un argument décisif du fait que la loi sur les élections et votations ne parle pas d'élection complémentaire à propos de l'élection générale. Elle n'a en effet pas eu en vue l'éventualité qui s'est présentée dans le cas particulier et elle n'a réglé ni dans un sens ni dans un autre la procédure à suivre lorsque le nombre des sièges attribués à une liste est supérieur au nombre des candidats éligibles. En présence de cette lacune de la loi, le Conseil d'Etat a pris le seul parti possible : il ne pouvait déclarer élus les trois candidats libéraux qui n'avaient pas obtenu le 15% des voix, car il se serait mis en contradiction absolue avec la disposition sur le quorum, il ne pouvait pas non plus

éliminer toute la liste, puisque deux des candidats réunissaient les conditions d'éligibilité, il en était donc réduit à renvoyer à une nouvelle votation l'élection aux trois sièges non pourvus. On ne peut dire dès lors qu'il ait fait preuve d'arbitraire en ordonnant l'élection complémentaire, conséquence forcée de l'institution d'un quorum seulement individuel.

En terminant, les recourants critiquent la façon dont cette élection complémentaire a été organisée. Ces critiques ayant été reprises et développées dans le recours connexe du Parti socialiste, elles seront examinées à l'occasion de ce recours.

Par ces motifs,

le Tribunal fédéral

prononce :

Le recours est écarté.

59. Arrêt du 3 décembre 1915

dans la cause **Parti socialiste de La Chaux-de-Fonds,**
contre **Conseil d'Etat de Neuchâtel.**

Elections communales suivant le système de la représentation proportionnelle; prétendu arbitraire dans l'application de ce système; mais lacune de la loi comblée de manière à assurer la proportionnalité; grief mal fondé.

A. — A la suite de l'élection générale des 10 et 11 juillet 1915 — dont les résultats sont indiqués dans l'arrêt rendu ce jour sur le recours Wülser et consorts, arrêt auquel on se réfère — une élection complémentaire a été ordonnée pour pourvoir aux trois sièges auxquels les candidats libéraux n'avaient pu être élus, vu l'absence du quorum.

Le parti socialiste a déposé une liste de deux candidats. De son côté l'Association démocratique libérale, qui avait déposé une liste de trois candidats, s'est adressée au Con-

seil d'Etat en lui demandant d'ordonner l'élimination de la liste socialiste, puisque, les trois sièges vacants se trouvant définitivement attribués au parti libéral, seul ce parti est en droit de présenter des candidats.

En date du 19 juillet 1915 le Conseil d'Etat a fait droit à cette requête et a arrêté : « En application de l'art. 24 révisé de la loi sur les Communes et des art. 61 et 68 de la loi sur les élections et votations, il est ordonné au Conseil communal de La Chaux-de-Fonds ne pas admettre, en vue du deuxième tour de scrutin pour l'élection du Conseil général, la présentation d'autres candidats que ceux désignés à cet effet par le parti libéral. »

Le 21 juillet le Conseil communal de La Chaux-de-Fonds a protesté auprès du Conseil d'Etat contre cet arrêté en l'informant qu'il ne donnerait pas suite à son ordre, car il est arbitraire de ne pas permettre à tous les partis de se mettre sur les rangs.

En date du 23 juillet le Conseil d'Etat a maintenu sans modification son arrêté du 19 juillet et a décidé que les suffrages portés sur d'autres noms que ceux des candidats libéraux seraient considérés comme nuls.

B. — Le parti socialiste de La Chaux-de-Fonds, William Robert et dix consorts ont formé en temps utile un recours de droit public au Tribunal fédéral. Leur recours est motivé en substance comme suit :

Le Conseil d'Etat se fonde sur l'art. 24 de la loi sur les communes qui dispose qu'au deuxième tour l'élection aura lieu à la majorité relative. Or il n'y a majorité relative que s'il y a possibilité de minorité, ce qui implique la participation de plusieurs partis. Le Conseil d'Etat a donc fait une application arbitraire de la disposition citée.

Quant à l'art. 68 de la loi sur les élections et votations, il est évidemment inapplicable, car il ne vise que le cas d'une vacance qui se produit pendant la durée de la législature.

Du reste la preuve de l'arbitraire résulte de la façon dont le Conseil d'Etat a tranché la même question aupa-