

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
p r o n o n c e :

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 revisé 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-

ravant dans des cas identiques. En 1909 à Travers, alors que la liste socialiste avait droit à neuf sièges et qu'un seul de ses candidats avait obtenu le quorum, les trois partis ont participé à l'élection complémentaire et les socialistes n'ont pu faire passer aucun de leurs candidats. En 1912 à Travers également les socialistes avaient droit à quatorze sièges, mais n'ayant présenté que douze candidats une élection complémentaire a eu lieu et le Conseil d'Etat a décidé que tous les partis pouvaient présenter des candidats aux sièges vacants. Enfin dans son rapport du 8 mai 1915 sur le projet de loi sur l'exercice des droits politiques, le Conseil d'Etat a déclaré expressément qu'en cas d'élection complémentaire en cours de législature, une fois épuisée la liste des suppléants, « il n'est plus possible d'appliquer le principe des droits acquis par le groupe auquel appartenait le siège devenu vacant. L'élection est libre, tous les groupes ou partis ont le droit d'y prendre part ».

Quelques semaines plus tard le Conseil d'Etat faisait une volte-face complète, au désavantage du parti socialiste. Dans ces conditions l'égalité des citoyens devant la loi n'est pas respectée ; le droit de vote ne l'est pas davantage ; car comment le serait-il lorsqu'on interdit à des citoyens de présenter des candidats de leur choix ?

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

Le nouveau scrutin, rendu nécessaire par le fait que trois des candidats libéraux n'avaient pas obtenu le quorum, était régi par l'art. 24 de la loi sur les Communes et par la loi sur les élections et votations. Le Conseil d'Etat ne prétend pas que l'art. 24 cité lui conférât le droit d'exclure la liste socialiste ; il pose simplement deux conditions qui peuvent être observées sans qu'il soit porté aucune atteinte à la loi sur les élections et votations. Celle-ci contient à l'art. 68 un principe qui s'applique au cas présent, à savoir que « tout siège devenu vacant reste attribué au parti ou groupe auquel il appartenait à la

suite de l'élection générale ». En l'espèce il ne s'agit pas de sièges « devenus vacants », mais ces sièges n'en appartiennent pas moins incontestablement au parti libéral dont la liste s'est vu attribuer cinq sièges, mais qui n'a pu faire élire encore que deux candidats.

Il n'est pas vrai que le Conseil d'Etat ait décidé autrement dans des cas semblables. En 1909 aucune réclamation n'est parvenue au gouvernement. En 1912 une correspondance a été échangée entre le Chancelier et le Parti socialiste de Travers, mais, vu l'absence de tout recours, le Conseil d'Etat n'a ni tranché, ni même examiné la question. Enfin le rapport du 8 mai 1915 a traité au cas de vacance en cours de législature et non au cas présent qui n'avait pas encore retenu l'attention du Conseil d'Etat.

L'arrêté du 19 juillet n'a rien de contraire à la légalité. Le Conseil d'Etat, en l'absence de toutes dispositions précises concernant la procédure à suivre en cas de deuxième tour de scrutin de l'élection générale, a pris les mesures qui lui ont paru le plus propres à assurer la représentation proportionnelle. Si le point de vue des recourants était admis on arriverait à ce résultat que le parti socialiste élirait les deux candidats qu'il présente et enlèverait ainsi aux libéraux deux sièges auxquels sa force numérique ne lui donne pas droit ; le parti libéral se verrait frustré des 2/5 de sa représentation. Un pareil résultat serait un défi au bon sens et une atteinte grave au principe de la représentation proportionnelle.

D. — Par voie de mesures provisionnelles les opérations électorales projetées pour le 24/25 juillet 1915 ont été suspendues jusqu'au prononcé du Tribunal fédéral sur le fond du recours.

Statuant sur ces faits et considérant

e n d r o i t :

Ainsi que le Tribunal fédéral l'a exposé dans l'arrêt rendu ce jour sur le recours Wülser et consorts, la loi neuchâteloise ne règle pas expressément la procédure à

suivre lorsque le nombre des sièges attribués à un parti est supérieur au nombre des candidats éligibles de ce parti. Il s'agit de rechercher si celle qu'a ordonnée le Conseil d'Etat — qui consiste à ne pas admettre pour l'élection complémentaire devenue nécessaire d'autres candidats que ceux désignés par le dit parti — mérite le reproche d'arbitraire que lui adressent les recourants.

Qu'il y ait une certaine contradiction entre cette procédure et le principe de l'art. 24 ch. 1 de la loi sur les Communes, c'est ce qui n'est pas douteux. Cette disposition prescrit qu'au second tour l'élection a lieu « à la majorité relative » — ce qui implique l'idée d'une compétition. Il est vrai que cette compétition peut s'établir aussi entre les candidats d'un seul parti et qu'ainsi, théoriquement, elle peut se produire même dans le système appliqué par le Conseil d'Etat : ce serait le cas lorsque le parti présente plus de candidats qu'il n'y a de sièges à repourvoir. Mais lorsque le nombre des candidats du parti est égal à celui des sièges — et c'est ce qui en pratique arrivera presque toujours — l'élimination des listes concurrentes a pour effet d'empêcher toute lutte, toute formation de majorité et de minorité véritables et alors l'art. 24 n'aura plus qu'une signification très restreinte, à savoir qu'il n'est pas nécessaire que chacun des candidats obtienne la moitié plus un des suffrages exprimés.

D'autre part, l'art. 68 de la loi sur les élections et votations invoqué par le Conseil d'Etat n'est pas directement applicable en l'espèce, car il vise le cas des vacances qui se produisent au cours d'une législature, tandis qu'ici il ne s'agit pas de sièges devenus vacants puisqu'ils n'ont pas encore été occupés. Cependant on peut du moins tirer de l'art. 68 un argument d'analogie et dire, comme le fait le Conseil d'Etat, que de même que le siège vacant reste attribué au parti auquel il appartenait à la suite de l'élection générale, de même aussi les sièges qui n'ont pu être attribués par suite de l'inéligibilité personnelle des candidats doivent être réservés dans l'élection complémentaire

à celui des partis qui y avait droit d'après sa force numérique. C'est là une application du principe général inscrit à l'art. 60 : la répartition des sièges a lieu proportionnellement au nombre des suffrages que les listes ont recueillis. Or, ainsi que le fait observer le Conseil d'Etat, ce principe se trouverait manifestement violé si l'on autorisait le dépôt d'autres listes que la liste libérale. Dans l'élection générale le parti libéral a obtenu un nombre de voix lui donnant droit à cinq sièges ; deux de ses candidats seulement, vu l'exigence du quorum, ont pu être nommés. Si le parti socialiste est admis à présenter dans l'élection complémentaire deux candidats, ils seront certainement élus, puisqu'il dispose de la majorité (3000 électeurs environ contre 1000 au parti libéral). Le parti libéral n'aura ainsi en définitive que trois sièges au lieu de cinq et les deux autres seront attribués au parti socialiste qui, de cette façon, aura au Conseil général deux représentants de plus qu'il n'en devrait avoir d'après l'importance relative des partis. C'est pour éviter ce résultat qui est la négation même du système de la représentation proportionnelle que le Conseil d'Etat a décidé que les suffrages exprimés en faveur des candidats libéraux seraient seuls pris en considération. Regardant l'élection complémentaire comme la continuation des opérations électorales des 10/11 juillet, comme faisant corps avec elles et comme ne devant donc en aucun cas entraîner une modification des résultats acquis, il l'a organisée de la seule façon qui permît d'assurer le respect du principe de proportionnalité. Dans ces conditions il ne saurait être question d'arbitraire. Appelé à résoudre une difficulté résultant du mutisme de la loi, le Conseil d'Etat n'avait le choix qu'entre deux partis : celui qu'il a pris a certainement l'inconvénient de restreindre la portée pratique de l'art. 24 ch. 1 de la loi sur les Communes et de limiter la liberté de l'électeur ; mais celui que les recourants auraient voulu qu'il prit avait pour conséquence de fausser le jeu du système de représentation proportionnelle. Le Tribunal fédé-

ral n'a pas à rechercher lequel de ces deux inconvénients était le plus grave ; il lui suffit de constater que ce n'est pas sans motifs sérieux, mais bien pour empêcher la violation d'un principe fondamental du droit électoral neuchâtelois que le Conseil d'Etat a rendu la décision attaquée. Quelque contestable que puisse paraître l'application qu'il a faite de l'art. 24 ch. 1, elle ne peut donc être déclarée arbitraire.

Ce qui vient d'être dit suffit à réfuter également le moyen tiré par les recourants de la prétendue atteinte à leur droit constitutionnel de vote ; en effet, s'il est vrai que la faculté des électeurs de La Chaux-de-Fonds de présenter et de nommer les candidats de leur choix se trouve restreinte par suite du système adopté par le Conseil d'Etat, d'autre part on doit observer que par la force même des choses cette faculté n'est jamais illimitée : aucun système de vote ne peut fonctionner sans que l'électeur se plie à certaines exigences et le sacrifice exigé en l'espèce des électeurs de La Chaux-de-Fonds est commandé dans l'intérêt même du système électoral en vigueur dans cette Commune.

Les recourants ajoutent que la décision attaquée est une décision de circonstance et qu'elle est en contradiction avec l'attitude observée jusqu'ici par le Conseil d'Etat dans des cas analogues. Mais le premier des cas cités (Travers 1909) n'a pas même été soumis au Conseil d'Etat et, dans le second (Travers 1912), c'est le Chancelier personnellement et non le Conseil d'Etat qui a émis l'opinion que croient pouvoir invoquer les recourants. Quant au rapport du 8 mai 1915 qui accompagne le projet de loi sur l'exercice des droits politiques, il n'a trait qu'à l'élection complémentaire qui devient nécessaire une fois la liste des suppléants épuisée ; or en pareille occurrence il y a des raisons spéciales pour qu'on admette la compétition des partis : l'élection complémentaire aura lieu en général assez longtemps après l'élection générale ; entre temps la force et la composition des partis ont pu changer et il est

dès lors assez naturel qu'on ne reconnaisse pas à celui d'entre eux auquel le siège avait été attribué un droit acquis lui permettant de le revendiquer comme sien pendant toute la durée de la législature ; la situation n'est évidemment pas la même lorsque l'élection complémentaire suit immédiatement l'élection générale et en est vraiment le « complément » ; ici le respect des résultats de l'élection générale s'impose avec bien plus de force. Mais d'ailleurs, à supposer même que le Conseil d'Etat eût modifié sa jurisprudence, un changement de jurisprudence n'implique pas nécessairement un déni de justice (cf. RO 27 I p. 424 cons. 3) ; il faut encore que l'autorité ait fait acception de personnes en renonçant à sa pratique antérieure. Or, en l'espèce, rien ne permet de supposer que le Conseil d'Etat se soit laissé guider par des motifs étrangers au droit ; on doit au contraire admettre que, placé devant une difficulté qui ne s'était encore jamais présentée en pratique à son examen, il lui a donné la solution qui lui a paru la plus conforme à l'esprit de la législation neuchâteloise.

Par ces motifs,

le Tribunal fédéral

prononce :

Le recours est écarté.