Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.390/2005 /col

Arrêt du 11 octobre 2005
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président,
Nay et Fonjallaz.
Greffier: M. Jomini.

Parties
A._____ et consorts,
recourants,
tous représentés par Me Renaud Gfeller, avocat,

contre

Chancellerie d'Etat de la République et canton de Neuchâtel, rue de la Collégiale 12, 2000 Neuchâtel,
Tribunal administratif de la République et canton de Neuchâtel, case postale 3174, 2001 Neuchâtel 1.

Objet
droits politiques, élection du Conseil d'Etat,

recours de droit public contre l'arrêt du Tribunal administratif de la République et canton de Neuchâtel du 24 mai 2005.

Faits:
A.
Le Conseil d'Etat de la République et canton de Neuchâtel a adopté le 25 janvier 2005 l'arrêté de convocation des électrices et électeurs pour l'élection du Grand Conseil et du Conseil d'Etat le 10 avril 2005. Cet arrêté, fondé notamment sur la loi cantonale sur les droits politiques, précise en particulier les modalités de dépôt des listes de candidats à l'élection du Conseil d'Etat (art. 15 ss). L'art. 20 dudit arrêté a la teneur suivante:
"Si les candidates et candidats, au premier et au second tour, ne sont pas plus nombreux que les sièges à pourvoir, le Conseil d'Etat proclamera élus, sans vote, les candidates et candidats dont les noms ont été déposés."
L'arrêté de convocation du 25 janvier 2005 a été publié dans deux numéros de la Feuille officielle cantonale (nos 8 et 9, des 28 janvier et 2 février 2005). Par ailleurs, la Chancellerie d'Etat a adressé à tous les électeurs une brochure intitulée "Elections mode d'emploi - Tout ce que vous devez savoir pour voter valablement aux élections cantonales du 10 avril 2005", contenant des renseignements généraux sur les modalités du scrutin.
La Chancellerie d'Etat a enregistré plusieurs listes de candidats pour le premier tour de l'élection du Conseil d'Etat; ceux-ci étaient au nombre de vingt-sept. A l'issue du premier tour, aucun de ces candidats n'a obtenu la majorité absolue des suffrages (ballottage général).
Le Conseil d'Etat a adopté, le 10 avril 2005, un arrêté de convocation des électrices et électeurs pour l'élection de cinq membres du Conseil d'Etat, second tour de scrutin, le 1er mai 2005 (arrêté publié dans la Feuille officielle n°27 du 13 avril 2005). Cet arrêté a fixé au mardi 12 avril, à 12 heures, le délai pour le dépôt des listes par les partis politiques ayant participé au premier tour, avec en outre la précision que seuls pouvaient participer au second tour les candidats s'étant présentés au premier tour (art. 5). Dans ce délai, cinq candidats ont été présentés. Le Conseil d'Etat a en conséquence adopté, le 13 avril 2005, un arrêté rapportant l'arrêté de convocation du 10 avril précédent. Ce nouvel arrêté indique en préambule que le nombre de candidats proposé est égal au nombre de sièges à pourvoir. L'art. 2 de cet arrêté du 13 avril 2005 proclame élus tacitement les cinq

candidats. Le texte de l'arrêté a été publié dans la Feuille officielle n°28 du 15 avril 2005, accompagné d'un communiqué de presse de la Chancellerie d'Etat (intitulé: "Pas de second tour de l'élection au Conseil d'Etat le 1er mai 2005: trois candidats de gauche et deux de droite élus tacitement").
B.
Le 18 avril 2005, vingt électrices et électeurs dans le canton de Neuchâtel - parmi lesquels A._____ et consorts - ont déposé auprès de la Chancellerie d'Etat une réclamation contre l'élection du Conseil d'Etat. Ils se plaignaient, en substance, d'une violation des garanties en matière de droits politiques parce que, selon eux, en l'absence d'un second tour malgré un ballottage général au premier tour, la composition du gouvernement cantonal n'avait pas été décidée par le peuple mais en définitive par les dirigeants des partis politiques. Cette réclamation a été rejetée par la Chancellerie d'Etat, dans une décision prise le 27 avril 2005.
C.
A._____ et consorts ont recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif cantonal. Ce Tribunal a rejeté le recours par un arrêt rendu le 24 mai 2005. Il a considéré, en substance, que le Conseil d'Etat avait signalé aux électeurs, dans l'arrêté de convocation du 25 janvier 2005 publié à deux reprises dans la Feuille officielle, l'éventualité d'une élection tacite, au premier comme au second tour, si les candidats n'étaient pas plus nombreux que les sièges à pourvoir. Cette forme d'élection était ainsi censée connue des citoyens et il n'était pas nécessaire de mentionner, dans le matériel de vote remis à chaque électeur, toutes les prescriptions de la loi cantonale du 17 octobre 1984 sur les droits politiques (LDP). Au demeurant, aucune violation de cette loi n'était dénoncée. Le Tribunal administratif a encore considéré que, si les médias avaient expliqué qu'en raison du nombre élevé des candidats au premier tour (vingt-sept, pour cinq sièges), un second tour de scrutin serait nécessaire, cette analyse des organes de presse n'avait pas influencé de manière illicite le résultat du scrutin.
D.
Agissant par la voie du recours de droit public selon l'art. 85 let. a OJ, A._____ et consorts demandent au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du Tribunal administratif. Ils se plaignent à plusieurs égards de la violation de leurs droits politiques ainsi que d'une constatation arbitraire des faits pertinents.
La Chancellerie d'Etat conclut au rejet du recours.
Le Tribunal administratif se réfère à son arrêt.
Après la communication des réponses au recours, les recourants ont déposé des observations, sans modifier leurs conclusions.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
La voie du recours de droit public selon l'art. 85 let. a OJ est ouverte contre une décision rendue en dernière instance cantonale dans une contestation relative à l'élection des membres du Conseil d'Etat, qui est une élection populaire en vertu de la Constitution cantonale (art. 38 et 66 al. 2 Cst./NE [RS 131.233]). Les électeurs auteurs du présent recours ont qualité pour recourir au sens de l'art. 88 OJ (ATF 130 I 290 consid. 1.2 p. 292 et les arrêts cités). Il y a lieu d'entrer en matière.
2.
Le recours prévu à l'art. 85 let. a OJ permet à l'électeur de se plaindre d'une violation des dispositions constitutionnelles et légales, fédérales ou cantonales, qui définissent le contenu et l'étendue des droits politiques des citoyens (ATF 130 I 226 consid. 1.2 p. 228 et les arrêts cités). Dans le cas particulier, les recourants soutiennent en substance qu'il a été fait un usage abusif, ou totalement artificiel, du système de l'élection tacite. Ils relèvent que la brochure de la Chancellerie d'Etat adressée à tous les électeurs avant le scrutin ne mentionnait pas la possibilité d'une élection tacite, et que l'information erronée des médias quant à la tenue quasi certaine d'un second tour a eu une incidence sur l'issue du premier tour: s'ils avaient su que l'élection avait lieu selon un tel "système proportionnel à un tour", une grande partie des électeurs aurait voté différemment au premier tour (vote "utile"). La volonté populaire aurait donc été faussée. Le résultat serait aussi contraire à la lettre de l'art. 66 al. 2 Cst./NE, qui prévoit que le Conseil d'Etat est à élu par le peuple selon le système du scrutin majoritaire à deux tours; or les "tractations occultes" entre les partis auraient conduit ces organisations à
"conserver la répartition proportionnelle au sein de l'exécutif au détriment du décompte des voix". En définitive, les recourants critiquent l'élection tacite "orchestrée par les partis politiques".
2.1 A lire les griefs des recourants, on comprend qu'ils déplorent que le gouvernement soit désormais composé de magistrats dont aucun n'est citoyen d'une commune de la région du Haut du canton, quand bien même,

au premier tour, un candidat de cette région avait obtenu un résultat qui le plaçait dans les cinq premiers, en nombre de suffrages. Le Tribunal administratif n'a pas examiné le résultat de l'élection de ce point de vue. La Constitution cantonale neuchâteloise ne garantit en effet pas la représentation de l'une ou l'autre région au sein du Conseil d'Etat (à l'instar de ce que prévoit, par exemple, l'art. 84 al. 2 de la Constitution du canton de Berne [RS 131.212], pour le Jura bernois). Les recourants ne se prévalent du reste pas d'une norme qui aurait cette portée. On ne saurait donc constater, du point de vue juridique, une violation des principes de la démocratie ou des droits politiques.

Les recourants relèvent par ailleurs que la composition du Conseil d'Etat ne correspond pas à "l'ordre d'arrivée" des candidats au premier tour de l'élection: un membre du gouvernement a obtenu, au premier tour, un nombre de voix inférieur à un autre candidat, qui n'a pourtant pas été élu parce qu'il n'a pas été présenté au second tour. Cet élément pourrait être déterminant en présence d'un grief d'inobservation des règles fixant les modalités d'une candidature au second tour. Or les recourants ne prétendent pas que la liste des candidats au second tour aurait été établie en violation du droit cantonal; ils se bornent en effet, dans ce contexte, à quelques considérations politiques sur le choix par un parti de ses candidats au second tour. Le Tribunal fédéral n'a pas à se prononcer à ce sujet; le Tribunal administratif n'a du reste pas non plus, à juste titre, examiné cet aspect.

2.2 L'élection tacite est prévue par certaines législations cantonales, pour certaines élections au système majoritaire (cf. Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenössenschaft, Zurich 2000, n. 1554 p. 622). A l'évidence, on ne saurait considérer que lorsqu'elle intervient, selon les modalités du droit cantonal, elle est incompatible avec le système du scrutin majoritaire - prescrit dans le canton de Neuchâtel par l'art. 66 al. 2 Cst./NE pour l'élection du Conseil d'Etat.

La jurisprudence du Tribunal fédéral - citée dans l'arrêt attaqué - retient qu'une élection tacite n'est pas contraire aux garanties en matière de droits politiques (art. 34 Cst.) quand, notamment, l'arrêté de convocation des électeurs est suffisamment explicite au sujet de cette possibilité et des modalités d'une telle élection (ATF 112 Ia 233 consid. 2e p. 239; arrêt 1P.421/1997 du 15 octobre 1997 in ZBl 99/1998 p. 415 consid. 2b). En l'espèce, l'arrêté de convocation, publié à deux reprises dans l'organe officiel du canton, était clair sur ces questions; à son art. 20, il reprenait in extenso la règle de l'art. 85 LDP, fixant les conditions d'une élection tacite. Les recourants ne critiquent pas les publications faites dans la Feuille officielle mais reprochent à la Chancellerie d'Etat de n'avoir pas donné les mêmes explications dans sa brochure adressée à tous les électeurs avec le matériel de vote. Or le Tribunal administratif retient avec raison que l'information donnée par la voie d'une publication dans la Feuille officielle était suffisante au regard de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Ce périodique est largement diffusé et, de toute manière, l'énoncé des modalités d'une élection tacite figure déjà dans la loi, que chaque électeur peut consulter en tout temps, aussi avant un arrêté de convocation des électeurs. Au surplus, la loi cantonale prévoit également la publication de l'arrêté de convocation sur le site Internet de l'Etat (art. 11 al. 1 LDP), ce qui permet aux intéressés - en tout cas à ceux qui, de plus en plus nombreux, utilisent les médias électroniques - d'en prendre connaissance pendant toute la période précédant le jour du scrutin. S'agissant de la brochure de la Chancellerie - "documentation relative au scrutin" (art. 9 LDP) -, elle n'est pas conçue, selon le droit cantonal, comme un exposé complet des modalités légales d'organisation du vote; elle peut se limiter à certains points jugés importants pour le bon déroulement des opérations électorales. Dans ces conditions, il faut considérer que les garanties en matière de droits politiques n'ont pas été violées.

2.3 Le Tribunal administratif était également fondé à rejeter les griefs des recourants concernant l'influence, sur les résultats du premier tour de scrutin, de l'information donnée par les médias à propos de la tenue quasi certaine d'un second tour.

Selon l'art. 34 al. 2 Cst., la garantie des droits politiques protège la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. Les votations et élections doivent être organisées de telle manière que la volonté des électeurs puisse s'exercer librement, notamment sans pression ni influence extérieure (ATF 131 I 126 consid. 5.1 p. 132 et les arrêts cités).

Des pronostics sur les résultats du scrutin, exposés dans des organes de presse sur la base de l'expérience des rédacteurs ou de sondages d'opinion, sont fréquents avant l'élection du parlement et du gouvernement d'un canton. On voit mal comment des pronostics sur les chances de succès de tel ou tel candidat pourraient, une fois diffusés dans la presse, représenter une influence illicite sur le résultat d'une élection, quand les éléments pris en considération sont objectifs. De même, les pronostics au sujet des enseignements tirés par les partis des résultats d'un premier tour de scrutin - ce sont de tels pronostics qui sont en cause ici - relèvent de l'analyse politique qui, à l'évidence, est admissible dans la presse. Aussi n'y a-t-il eu, en l'espèce, aucune influence con-

traire aux garanties déduites de l'art. 34 al. 2 Cst.
3.
Il s'ensuit que le recours de droit public, mal fondé, doit être rejeté.
Il n'y a pas lieu de percevoir un émolument judiciaire, conformément à la pratique du Tribunal fédéral lorsqu'il statue sur des recours selon l'art. 85 let. a OJ.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est rejeté.
2.
Il n'est pas perçu d'émolument judiciaire.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire des recourants, à la Chancellerie d'Etat et au Tribunal administratif de la République et canton de Neuchâtel.
Lausanne, le 11 octobre 2005
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: