Urteilskopf

104 Ia 360

55. Arrêt du 13 décembre 1978 dans la cause Parti socialiste lausannois et Parti ouvrier et populaire vaudois contre Vaud, Grand Conseil
Regeste (de):
Kantonale Wahlen. Wahllistenverbindung.

1. a) Legitimation politischer Parteien zur staatsrechtlichen Beschwerde gegen eine Wahl (E. 1a).

b) Kassatorische Natur der staatsrechtlichen Beschwerde (E. 1b).

2. Nach waadtländischem Recht zuständige Behörde für die Entgegennahme von Listenverbindungserklärungen (E. 2).

3. Eine Listenverbindungserklärung, die den Stimmbürgern nicht auf irgendeine Weise bekannt gemacht worden ist, ist unwirksam (E. 3).

Regeste (fr):
Elections Cantonales. Apparentement de listes.

1. a) Qualité des partis politiques pour former un recours de droit public contre une élection (consid. 1a).

b) Caractère cassatoire du recours de droit public (consid. 1b).

2. Autorité compétente, en droit vaudois, pour recevoir les déclarations d'apparentement de listes électorales (consid. 2).

3. Une déclaration d'apparentement qui n'a pas été portée, d'une manière quelconque, à la connaissance des électeurs est inopérante (consid. 3).

Regesto (it):
Elezioni cantonali. Congiunzione di liste.

1. a) Legittimazione dei partiti politici a proporre ricorso di diritto pubblico contro un'elezione (consid. 1a).

b) Natura cassatoria del ricorso di diritto pubblico (consid. 1b).

2. Autorità competente, secondo il diritto vodese, a ricevere le dichiarazioni di congiunzione di liste elettorali (consid. 2).

3. Una dichiarazione di congiunzione che non sia stata portata in una maniera qualsiasi a conoscenza degli elettori è inoperante (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 360

BGE 104 Ia 360 S. 360

En vue des élections au Grand Conseil du canton de Vaud de mars 1978, le Parti radical démocratique et le Parti libéral de l'arrondissement de Lausanne ont déposé une déclaration commune d'apparentement de leurs listes au greffe municipal de Lausanne le 20 février 1978. Compte tenu de cet apparentement, les 47 sièges de l'arrondissement de Lausanne ont été répartis comme suit: Groupement pour la protection de l'environnement 3
Parti radical 10
Parti démocrate-chrétien 5
Parti socialiste 15
Parti libéral 7
Parti ouvrier et populaire 7

BGE 104 Ia 360 S. 361

Le Parti ouvrier et populaire vaudois ainsi que le Parti socialiste lausannois ont formé chacun une réclamation contre la déclaration d'apparentement des Partis radical et libéral, demandant qu'elle soit déclarée nulle et de nul effet, pour le motif qu'elle n'avait pas été déposée en main du président du bureau électoral et qu'elle avait été tenue secrète; le Parti socialiste relevait notamment que cet apparentement avait eu pour conséquence d'attribuer un siège supplémentaire au Parti libéral aux dépens du Parti Socialiste. De l'enquête ouverte par le préfet en application de la loi du 17 novembre 1948 sur l'exercice des droits politiques (LEDP), il ressort que la déclaration d'apparentement des Partis radical et libéral, déposée au greffe municipal de Lausanne le 20 février 1978 peu après 11 h., a été versée au dossier des élections au Grand Conseil et que le représentant du greffe municipal a informé de cet apparentement, le 22 ou le 23 février, le Service d'organisation et d'informatique en vue de la préparation du programme de l'ordinateur, mais qu'il n'en a pas informé le président du bureau électoral, lequel n'a pu prendre connaissance de la déclaration d'apparentement que lors du dépouillement du scrutin. La Commission du Grand Conseil chargée de la vérification des titres d'éligibilité des membres du Grand Conseil a déposé un rapport de majorité proposant le rejet des réclamations et un rapport de minorité. En séance du 10 avril 1978, le Grand Conseil a adopté les conclusions du rapport de majorité par 112 voix contre 68 pour les conclusions du rapport de minorité et 7 abstentions. Agissant par la voie du recours de droit public pour violation du droit de vote des citoyens (art. 85 let. a OJ) et de l'art. 4 Cst., le Parti socialiste lausannois et le Parti ouvrier et populaire vaudois ont demandé au Tribunal fédéral d'annuler la décision du Grand Conseil du 10 avril 1978 ainsi que l'élection du dernier député élu sur la liste libérale de l'arrondissement de Lausanne, et d'inviter le Grand Conseil à procéder à une nouvelle répartition des sièges des députés de cet arrondissement, sans tenir compte de la déclaration d'apparentement des listes radicale et libérale.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. a) Un recours de droit public pour violation du droit de vote (art. 85 let. a OJ) à l'occasion d'élections cantonales selon le

système de la représentation proportionnelle peut être formé non seulement par les citoyens qui ont le droit de vote pour l'élection en cause, mais également par les partis politiques; ceux-ci peuvent soit se plaindre d'une atteinte à leur situation juridique et à leur action politique, soit prétendre que leurs adhérents sont atteints dans l'exercice de leur droit de vote (ATF 99 Ia 661), même si la mission de défendre les intérêts de leurs membres n'est pas expressément prévue dans leurs statuts (ATF 97 I 28). Les partis en cause ont donc qualité pour recourir.
b) Si, dans un recours fondé sur l'art. 85 let. a OJ, les recourants peuvent demander au Tribunal fédéral non seulement d'annuler la décision qui rejetait leur réclamation ou leur recours cantonal, mais aussi de casser une élection, un tel recours n'a cependant qu'un caractère cassatoire (ATF 100 Ia 235, 98 Ia 609 et 631). Mais il va de soi que si le Tribunal fédéral annule une élection, les autorités cantonales compétentes doivent prendre les mesures qui s'imposent en tenant compte des considérants de l'arrêt du Tribunal fédéral.

2. Les recourants soutiennent tout d'abord que la déclaration d'apparentement était irrégulière et, partant, inopérante pour n'avoir pas été remise au président du bureau électoral - comme le prévoit l'art. 75 LEDP - mais au greffe municipal, lequel ne l'a pas transmise audit président. Ils y voient une violation manifeste de l'art. 75 LEDP et des règles spéciales édictées par le Conseil d'Etat dans l'arrêté du 9 décembre 1977 "convoquant les assemblées de commune pour élire les députés au Grand Conseil, les 4 et 5 mars 1978".
L'art. 75 LEDP prévoit en effet que "deux ou plusieurs listes de candidats peuvent faire l'objet d'une déclaration identique par laquelle les signataires ou leurs mandataires font savoir qu'elles sont conjointes. Cette déclaration doit être déposée en mains du président du bureau le lundi de la deuxième semaine avant le jour du scrutin", et l'art. 19 de l'arrêté du 9 décembre 1977 précise qu'une telle déclaration doit être déposée "au plus tard le lundi 20 février 1978, à 18 heures". Selon l'art. 49 LEDP, le président du bureau électoral d'arrondissement est le président du Conseil communal ou général du chef-lieu de cet arrondissement. Or la présidence du Conseil communal change chaque année et n'est pas une charge à plein temps. Le président n'a donc pas de bureau fixe où il serait atteignable

en tout temps. Il ressort du dossier que c'est pratiquement le greffe municipal qui reçoit le courrier concernant les élections et les votations et qui s'occupe de toutes les opérations préélectorales. On ne saurait donc reprocher aux Partis libéral et radical d'avoir déposé leur déclaration d'apparentement au greffe communal, ni les rendre responsables du fait que cette demande n'a pas été transmise immédiatement au président du bureau électoral et que ce dernier n'en a eu connaissance qu'au moment du dépouillement du scrutin. Les recourants ont d'autant moins de raison de soulever leur grief sur ce point que le Parti socialiste et le Parti ouvrier et populaire - ou leurs sections régionales et locales - ne procèdent pas différemment lorsqu'ils déposent une déclaration d'apparentement; c'est en tout cas ce qui ressort du procès-verbal d'audition, par le préfet, de la présidente du Parti socialiste lausannois et du président du Parti ouvrier et populaire lausannois. La déclaration d' apparentement ne saurait donc être déclarée irrégulière - et, partant, inopérante - parce qu'elle aurait été déposée au greffe municipal et non en main du président du bureau électoral. Le recours doit être rejeté sur ce point.

3. Les recourants se plaignent également de ce que la déclaration d'apparentement n'ait pas été portée à la connaissance des électeurs, qui auraient été ainsi victimes d'une tromperie par omission, contraire au principe de la bonne foi. a) La loi vaudoise sur l'exercice des droits politiques ne prescrit pas la publication des déclarations d'apparentement de listes, mais il y a lieu d'examiner si la nécessité d'une telle publication ne dé-

coule pas des principes posés par la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de droit de vote. Le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de relever que la libre formation de la volonté du corps électoral présuppose que les documents nécessaires à une élection, notamment les listes de candidats, soient portés de façon convenable à la connaissance des électeurs (ATF 98 Ia 610 consid. 9; cf. PICENONI, Die Kassation von Volkswahlen und Volksabstimmungen, thèse Zürich 1945 p. 63 ss.). Il n'est pas contestable que les déclarations d'apparentement de listes de deux ou plusieurs partis politiques constituent un élément important d'une procédure d'élections selon le système de

BGE 104 Ia 360 S. 364

la représentation proportionnelle. Un tel apparentement renforce en général la position des partis en cause et peut leur procurer un nombre de sièges supérieur à celui qu'ils obtiendraient sans cet apparentement; la présente espèce en est l'illustration. Mais les déclarations d'apparentement peuvent également inciter certains électeurs - qui sans cela auraient voté pour les candidats d'une des listes en cause - à ne pas donner leurs suffrages à ces candidats, afin de ne pas favoriser en même temps l'autre parti à l'égard duquel ils auraient quelque animosité. On voit ainsi qu'en tenant compte d'un apparentement non publié on donne au vote des électeurs qui ont accordé leurs suffrages aux candidats d'une des listes apparentées une portée que ce vote n'avait pas dans l'idée de ceux qui l'on émis; on altéré finalement la volonté de ces électeurs. Sans doute est-il possible que la plupart d'entre eux n'auraient pas voté différemment si l'apparentement avait été publié; mais on ne peut pas exclure l'éventualité qu'un certain nombre de ces électeurs, hostiles à l'un des partis en cause et décidés à ne rien faire pour le favoriser, se seraient abstenus de voter ou auraient donné leurs suffrages à d'autres candidats s'ils avaient eu connaissance de l'apparentement. Or il suffit parfois du déplacement d'un petit nombre de suffrages pour modifier la répartition des sièges. Il faut donc admettre qu'une déclaration d'apparentement de listes est un élément essentiel de la procédure électorale et qu'elle doit être portée de façon convenable à la connaissance des électeurs, à défaut de quoi elle resterait inopérante. b) L'examen de la législation fédérale et des lois cantonales en la matière ne fait que confirmer l'importance des déclarations d'apparentement et la nécessité de les porter à la connaissance des électeurs pour qu'elles puissent déployer leurs effets. C'est ainsi que la loi fédérale du 14 février 1919 concernant l'élection du Conseil national (RS 1 p. 168), en vigueur jusqu'au 30 juin 1978, prévoyait en son art. 10 al. 3 la publication des listes de candidats par le gouvernement cantonal, avec indication de celles qui sont conjointes (cf. Rapport de gestion du Conseil fédéral pour 1926, p. 5 ss.). Quant à la loi fédérale sur les droits politiques, du 17 décembre 1976, entrée en vigueur le 1er juillet 1978 (RS 161.1), elle prévoit non seulement la publication des listes électorales avec mention de l'apparentement (art. 32), mais également l'indication de l'apparentement sur les listes elles-mêmes (art. 31 al. 2).

BGE 104 Ia 360 S. 365

La législation de la plupart des cantons qui connaissent l'apparentement de listes en prévoit aussi la publication sous une forme ou sous une autre (cf. loi sur l'exercice des droits politiques ou loi sur les élections et votations des cantons de: Genève, art. 135; Neuchâtel, art. 69; Fribourg, art. 92; Tessin, art. 39 al. 3; Zurich, art. 91; Bâle-Ville, art. 43; Saint-Gall, art. 54). Quelques rares cantons, dont Berne, ne prescrivent pas la publication des apparentements (cf. BENNO SCHMID, Die Listenverbindung im schweizerischen Proportionalwahlrecht, thèse Zurich 1961, p. 116 s.); mais il ressort d'une communication de l'administration cantonale bernoise que le Conseil d'Etat fait néanmoins publier dans la Feuille officielle, avec les listes de candidats, l'indication de celles qui sont conjointes.

4. Il n'est pas contesté que l'apparentement des listes libérale et radicale de Lausanne, dont la déclaration a été déposée à temps au greffe municipal, n'a pas été publié officiellement, ni indiqué sur les listes des partis en

cause, ni porté d'une autre façon à la connaissance des électeurs. Il y a lieu d'examiner quelle conséquence il faut en tirer. a) Conformément au consid. 3 ci-dessus, la sanction du défaut de publication de l'apparentement doit être normalement l'annulation, au moins partielle, de l'élection en cause. On peut cependant se demander si la présente décision ne devrait pas constituer un simple avertissement, ce qui pourrait être le cas s'il s'agissait d'un changement de jurisprudence (cf. ATF 101 Ia 371 s. et les arrêts cités) ou d'un principe tout nouveau posé par le Tribunal fédéral. Or, tel n'est pas le cas en l'espèce. D'une part, les intimés n'ont nullement fait état de cas où, dans le canton de Vaud, un apparentement serait resté ignoré des électeurs, ni surtout de cas où un apparentement ignoré des électeurs aurait été déclaré valable par une autorité à la suite de contestations. Il semble au contraire que de précédents apparentements, même sans avoir été publiés officiellement, ont toujours été connus du corps électoral, que ce soit par la presse, par la propagande électorale ou par les déclarations faites dans les assemblées politiques. D'autre part, on ne peut pas dire que le Tribunal fédéral énoncé ici un principe tout nouveau; au contraire, la règle qu'il exprime se déduit directement du droit de vote garanti par le droit constitutionnel fédéral, qui donne à tout citoyen le droit d'exiger que le résultat d'une votation ou d'une élection ne soit

pas validé s'il n'est pas l'expression fidèle et sûre de la libre volonté du corps électoral (ATF 103 Ia 281, ATF 102 Ia 268 consid. 3); elle est un cas d'application du principe selon lequel la libre formation de la volonté du corps électoral présuppose que les documents nécessaires à une élection soient portés de façon convenable à la connaissance des électeurs (ATF 98 Ia 610 consid. 9; PICENONI, Die Kassation von Volkswahlen und Volksabstimmungen, thèse Zurich 1945, p. 63 ss.). Il n'y a donc pas de raison, en l'espèce, de ne pas sanctionner par l'annulation - au moins partielle - de l'élection en cause le fait que l'apparentement des listes libérale et radicale lausannoises n'ait pas été porté à la connaissance des électeurs. b) La sanction pourrait consister soit en l'annulation complète de l'élection des députés au Grand Conseil pour l'arrondissement de Lausanne, soit en l'annulation partielle de cette élection. L'annulation complète serait une mesure excessive, nullement justifiée par les circonstances; elle remettrait injustement en cause les sièges régulièrement acquis par les partis et non contestés (cf. ATF 97 I 666 consid. 5). L'élection ne doit donc être annulée que partiellement, dans la mesure où a été validée l'élection du 7e candidat du Parti libéral, lequel n'aurait pas été élu sans l'apparentement. Cette solution présente d'ailleurs l'avantage de la simplicité: il suffira en effet de refaire les calculs de répartition des sièges sur la base - connue - des suffrages recueillis par chaque parti, sans tenir compte de l'apparentement non porté à la connaissance des électeurs. Sans doute cette solution ne donne-t-elle pas non plus entièrement satisfaction, du moment que les partis qui ont déposé à temps leur déclaration d'apparentement ne peuvent pas en bénéficier. Mais elle doit également être préférée parce qu'elle correspond le mieux à la volonté exprimée par les électeurs, lesquels ont voté comme s'il n'y avait pas eu d'apparentement.

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral:
Admet le recours et annule la décision du Grand Conseil du 10 avril 1978 dans la mesure où elle a validé l'élection du dernier candidat déclaré élu sur la liste libérale de l'arrondissement de Lausanne.