

BGer 1P.546/2004 vom 25. Mai 2005

Bundesgericht, 2005-05-25, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1P.546_2004

FR: TF 1P.546/2004 du 25 mai 2005

IT: TF 1P.546/2004 del 25 maggio 2005

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours dont il est saisi (ATF 130 II 321 consid. 1 p. 324, 388 consid. 1 p. 389 et la jurisprudence citée).

E. 1.1

En vertu de l' art. 85 let. a OJ , le Tribunal fédéral connaît des recours de droit public concernant le droit de vote des citoyens et de ceux qui ont trait aux élections et aux votations cantonales, quelles que soient les dispositions de la constitution cantonale et du droit fédéral régissant la matière. Le recours de droit public pour violation du droit de vote permet de se plaindre de la violation de toutes les prescriptions qui sont en relation avec les droits politiques, telles celles concernant le remboursement des frais d'impression et de distribution des listes électorales. Le recourant est atteint dans sa situation juridique et son action politique par l'arrêt attaqué, qui le contraint à rembourser les frais d'impression des listes sur lesquelles il s'est présenté aux élections au Parlement cantonal et au Conseil des Etats intervenues en automne 2002, respectivement en automne 2003; il a, partant, qualité pour recourir par la voie du recours de droit public fondé sur l' art. 85 let. a OJ en invoquant une violation de son droit à l'égalité des chances et à l'égalité de traitement entre partis politiques (cf. ATF 124 I 55 consid. 2b p. 58).

E. 1.2

Les exigences de motivation posées à l' art. 90 al. 1 let. b OJ s'appliquent aussi en matière de recours pour violation du droit de vote (ATF 129 I 185 consid. 1.6 p. 189 et les arrêts cités). En l'occurrence, Alain Bregnard tient pour contraire à la garantie de l'égalité des chances en matière de droits politiques l'obligation qui lui est faite de rembourser les frais d'impression des listes électorales sur lesquelles il s'est présenté lors des élections au Conseil des Etats et au Parlement cantonal tenues en automne 2002, respectivement en automne 2003. La contestation a donc un double objet. Il convient d'examiner si les exigences de motivation de l' art. 90 al. 1 let. b OJ sont satisfaites pour chacune des élections en cause.

Le recourant se réfère à un arrêt publié aux ATF 124 I 55 en relation avec le grief tiré de la violation de l'égalité de traitement. Dans cette affaire, qui concernait le remboursement des frais d'impression et de distribution des listes pour l'élection des députés au Grand Conseil du canton de Fribourg, le Tribunal fédéral a considéré qu'un seuil d'un ordre de grandeur d'environ 1% du total des suffrages exprimés, en-deçà duquel le remboursement pouvait être exigé des candidats, était approprié au regard des garanties du droit constitutionnel fédéral (ATF 124 I 55 précité, consid. 6b p. 71). En l'espèce, le recourant invoque précisément cette limite de 1%, qui devrait, selon lui, être respectée pour que l'égalité des chances ne soit pas compromise. S'agissant de l'élection au Conseil des Etats, où sa liste a

recueilli 2,3% des suffrages exprimés, on voit clairement en quoi consiste le grief de violation des droits politiques. De ce point de vue, le recours de droit public répond aux exigences de l' art. 90 al. 1 let. b OJ . Cette condition n'est en revanche pas respectée, en ce qui concerne l'autre objet de la contestation. En effet, la liste sur laquelle Alain Bregnard s'est présenté lors des élections au Parlement cantonal n'a pas atteint le seuil de 1% des suffrages exprimés dans la circonscription électorale. Le recourant, qui accorde dans son argumentation une portée décisive à cette limite, ne démontre pas en quoi l'obligation de rembourser les frais d'impression, lorsque ce seuil n'est pas atteint, violerait le principe d'égalité ou, plus généralement, les garanties en matière de droits politiques. Il ne cherche en particulier pas à établir en quoi la situation de fait et de droit qui prévaut dans le canton du Jura pour les élections parlementaires étaient à ce point différentes de celles qui existaient dans l'arrêt précité pour justifier un traitement différencié en sa faveur (cf. ATF 129 I 381 consid. 4.5 p. 392). Le recours ne satisfait donc pas sur ce point aux exigences de l' art. 90 al. 1 let. b OJ et doit être déclaré irrecevable en tant qu'il porte sur le remboursement des frais d'impression des listes pour les élections au Parlement cantonal jurassien intervenues en automne 2002. Cette question ne doit donc être examinée qu'en relation avec l'élection des députés au Conseil des Etats intervenue en automne 2003.

E. 1.3

Le recours pour violation des droits politiques n'a en principe, comme les autres recours de droit public, qu'une nature cassatoire (ATF 129 I 185 consid. 1.5 p. 189; 119 Ia 167 consid. 1f p. 173; 118 Ia 184 consid. 1d p. 188). Les conclusions qui vont au-delà de l'annulation partielle ou totale de l'arrêt attaqué sont donc irrecevables. Il en va ainsi de la demande en indemnité pour le tort moral et l'atteinte à l'image subis.

E. 2

Saisi d'un recours de droit public fondé sur l' art. 85 let. a OJ , le Tribunal fédéral revoit librement l'interprétation et l'application du droit constitutionnel, ainsi que des dispositions de rang inférieur qui règlent le contenu et l'étendue du droit de vote ou qui sont en relation étroite avec celui-ci (ATF 129 I 185 consid. 2 p. 190); il n'examine en revanche que sous l'angle de l'arbitraire l'interprétation d'autres règles du droit cantonal (ATF 123 I 175 consid. 2d/aa p. 178; 121 I 1 consid. 2 p. 3, 357 consid. 3 p. 360 et les arrêts cités). En présence de deux interprétations également défendables, il s'en tient à celle retenue par la plus haute autorité cantonale (ATF 121 I 334 consid. 2c p. 339; sur l'évolution du pouvoir d'examen du Tribunal fédéral, voir ATF 111 Ia 201).

E. 3

Le recourant fait valoir une violation du principe d'égalité ancré à l' art. 8 al. 1 Cst. qu'il s'agit d'examiner dans le cadre de la garantie des droits politiques.

E. 3.1

L' art. 34 al. 1 Cst. garantit de manière générale et abstraite les droits politiques, que ce soit sur le plan fédéral, cantonal ou communal. Selon l' art. 34 al. 2 Cst. , qui codifie la jurisprudence du Tribunal fédéral établie sous l'empire de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 (arrêt 1P.298/2000 du 31 août 2000 consid. 3a publié in ZBI 102/2001 p. 188; ATF 124 I 55 consid. 2a p. 58; 121 I 138 consid. 3 p. 141, 187 consid. 3a p. 190), cette garantie protège la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. Le Tribunal fédéral a déduit de cette garantie le droit pour chaque citoyen de participer à une élection, comme électeur ou candidat, avec les mêmes chances

de succès, pour autant qu'il remplisse les exigences requises. De même, les partis doivent être en mesure de participer aux élections à des conditions similaires. De ce point de vue, le principe d'égalité et l'interdiction de toute discrimination sont une composante importante de la liberté de vote et d'élection (ATF 125 I 441 consid. 2a p. 443 et les références citées). Les élections ne doivent pas se résumer à une confirmation des forces politiques en présence; les électeurs doivent au contraire pouvoir se former une opinion sur la base la plus libre et la plus complète possible (ATF 129 I 185 consid. 5 p. 192; 125 I 441 consid. 2a p. 444). Le droit à la libre formation de l'opinion en matière d'élections exclut en principe toute influence directe des autorités qui serait de nature à fausser la formation de la volonté des citoyens. Les autorités doivent se comporter de façon politiquement neutre et il ne faut pas que l'on puisse les identifier à certains groupements ou à certaines tendances. Les interventions indirectes de la collectivité sous la forme de mesures de soutien ou d'aide sont cependant admises dans la campagne électorale. Ces mesures sont, jusqu'à un certain point, indispensables au bon déroulement des élections. Pour être compatibles avec l' art. 34 al. 2 Cst. , elles ne doivent toutefois pas avoir d'effets sur la formation et l'expression de la volonté des électeurs et ne pas favoriser un candidat ou un groupement politique particulier (ATF 124 I 55 consid. 2a p. 58 et les références citées).

E. 3.2

Selon l'art. 81 de la Constitution jurassienne, l'Etat reconnaît le rôle des partis politiques et favorise leur activité. Le mandat impératif contenu dans cette disposition doit être concrétisé dans la loi; il implique une prestation positive de l'Etat ou des communes (Jean Moritz, Commentaire de la Constitution jurassienne, vol. II, Courrendlin 2002, ch. 3 ad art. 81, p. 421). Dans le canton du Jura, l'aide des pouvoirs publics aux partis prend notamment la forme d'une prise en charge des frais d'impression et de distribution des listes pour les élections cantonales ou communales (art. 14 al. 3 LDP jur.). Cette prise en charge, lors d'élections au système proportionnel, est limitée aux listes ayant obtenu 5% des suffrages exprimés ou un élu dans leur circonscription. En revanche, les frais d'impression et de distribution des bulletins n'ayant pas obtenu ce résultat doivent être acquittés par les candidats figurant sur la liste, solidairement entre eux, ou par la personne morale ayant présenté la liste (art. 14 al. 3bis LDP jur.).

E. 3.3

La prise en charge des frais d'impression des listes électorales est une forme de soutien aux partis politiques qui doit être accordé en principe pareillement à tous les partis afin d'éviter que l'Etat n'agisse, par une telle mesure, sur la concurrence entre les partis. Les élections doivent déterminer l'importance future respective des groupements en présence sans que les forces politiques existantes ne soient avantagées. Tous les partis doivent donc pouvoir se présenter à égalité de chances devant le corps électoral et on ne saurait admettre une intervention des autorités qui favoriserait les partis majoritaires au détriment des autres formations politiques (ATF 124 I 55 consid. 5a p. 62/63; Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurich 2000, n. 2623, p. 1050).

D'un point de vue purement formel, un système qui autorise le remboursement des frais d'impression des listes électorales aux partis qui obtiennent un certain résultat électoral alors qu'il le refuse aux autres implique un traitement discriminatoire des candidats et des partis qui remplissent toutes les conditions constitutionnelles et légales pour participer à une

élection. L'égalité dans la loi et l'égalité des chances n'excluent toutefois pas qu'un traitement différencié des partis puisse exceptionnellement se justifier en ce qui concerne l'octroi de contributions aux frais électoraux. La collectivité ne saurait en effet être tenue de soutenir financièrement tous les partis, indépendamment de leur importance sur la scène politique. Un soutien étatique inconditionnel pourrait en effet encourager la multiplication de très petits partis ainsi que leur participation aux élections, avec la conséquence - préjudiciable au fonctionnement démocratique - que nombre de suffrages exprimés ne seraient pas pris en considération. Il existe ainsi un intérêt public à soutenir d'abord les partis qui rencontrent un certain écho dans le corps électoral, c'est-à-dire qui disposent d'une base minimale quant au nombre d'adhérents et au champ de leurs préoccupations, afin que ces partis puissent garantir une certaine durée et continuité dans leur activité politique (ATF 124 I 55 consid. 5c/cc p. 65; arrêt 1P.120/1996 du 12 septembre 1996 consid. 4 publié in ZBl 98/1997 p. 359).

Le succès électoral constitue un critère objectif pour mesurer l'importance et la représentativité d'un parti politique ou d'un mouvement électoral au sein de la population. Aussi, l'imposition d'un quorum pour le remboursement des frais d'impression des listes n'est pas nécessairement incompatible avec le principe d'égalité des chances (Message du Conseil fédéral à l'appui de la révision partielle de la loi fédérale sur les droits politiques, FF 1993 III 483 ch. 32 p. 507). S'il dispose à cet égard d'une certaine marge d'appréciation, le législateur cantonal n'est cependant pas totalement libre. La compatibilité d'une telle mesure avec le principe d'égalité des chances doit s'apprécier au regard des circonstances particulières dans lesquelles le soutien aux candidats ou aux partis est refusé. Parmi les critères qui entrent en ligne de compte, le Tribunal fédéral mentionne notamment le caractère ouvert et pluraliste du système politique, les exigences requises pour participer à une élection, la taille du cercle ou de l'arrondissement électoral dans lequel le nombre minimum de suffrages est requis et l'éventuelle combinaison des limitations du remboursement des frais d'impression des listes avec les règles sur le quorum, qui imposerait un seuil bas (ATF 124 I 55 consid. 5b p. 64 et consid. 6b p. 70/71).

E. 3.4

On distingue plusieurs types de quorum. Ainsi, le quorum direct exclut de la répartition des mandats toutes les listes qui n'ont pas atteint un certain pourcentage, fixé dans la constitution ou par la loi, des voix valablement exprimées dans la circonscription électorale (ATF 129 I 185 consid. 7.1.1 p. 197). Le quorum indirect fait dépendre la participation des listes à la répartition des mandats restants de l'atteinte du quotient électoral, lequel correspond au nombre des suffrages exprimés divisé par le nombre de sièges à pourvoir dans la circonscription, augmenté d'un. Il exclut ainsi de la répartition des mandats restants une liste qui ne recueille pas de siège lors de la première répartition (ATF 129 I 185 consid. 7.1.2 p. 198). Le quorum naturel correspond au pourcentage de voix qu'une liste doit recueillir pour obtenir un mandat lors de la première répartition (100 divisé par le nombre de sièges à attribuer augmenté d'un). Il varie selon la taille des circonscriptions électorales et du nombre de sièges à pourvoir; ainsi, plus le nombre de mandats à attribuer est restreint, plus une liste doit recueillir de voix afin d'obtenir au moins un siège lors de la première répartition (ATF 131 I 74 consid. 3.3 p. 80; 129 I 185 consid. 7.1.2 p. 198 et les références citées).

E. 3.5

Le canton du Jura a droit à deux représentants au Conseil des Etats, élus pour une durée de quatre ans selon le système de la représentation proportionnelle (art. 71 et 73 LDP jur.). L'élection a lieu dans le canton, qui constitue une seule circonscription (art. 72 LDP jur.). Les sièges sont répartis entre les listes suivant les règles fixées à l' art. 40 LDP jur. Selon cette disposition, le nombre total des suffrages de toutes les listes est divisé par le nombre des sièges du district, augmenté d'un; le résultat porté au nombre entier immédiatement supérieur est le quotient électoral (let. a); chaque liste obtient autant de sièges que le nombre de ses suffrages contient de fois le quotient électoral (let. b); si tous les sièges ne sont pas répartis, le nombre de suffrages de chaque liste est divisé par le nombre de sièges qu'elle a déjà obtenus, augmenté d'un (let. c). Un siège est attribué à la liste qui a le plus fort quotient. L'opération se répète jusqu'à ce que tous les sièges soient répartis. En cas d'égalité de quotient pour le dernier siège, le sort décide.

Les élections des représentants jurassiens au Conseil des Etats se caractérisent ainsi par l'absence de quorum direct ou indirect. La répartition des sièges se fait selon la méthode dite de "Hagenbach-Bischoff" : dans un premier temps, les sièges sont attribués à l'aide d'un quotient électoral obtenu en divisant le nombre total des suffrages de liste par le nombre de sièges à pourvoir plus un; les sièges restants sont ensuite attribués aux listes qui présentent le plus fort quotient lorsque l'on divise le nombre de leurs suffrages par le nombre de sièges qu'elles ont déjà obtenus plus un (cf. ATF 109 Ia 203 consid. 4c p. 205). Le quotient électoral tient lieu de quorum naturel. Aussi, pour obtenir de plein droit l'un des deux sièges au Conseil des Etats dévolus au canton du Jura, lors de la première répartition, un parti ou un candidat indépendant doit impérativement recueillir 33,33% des voix valablement exprimées (cf. Moritz, op. cit., ch. 59 ad art. 74 Cst. jur., p. 240).

E. 3.6

Dans l'arrêt paru aux ATF 124 I 55 (consid. 7), qui concernait les élections parlementaires fribourgeoises selon le système de la représentation proportionnelle, le Tribunal fédéral a jugé que le fait de limiter le remboursement des frais d'impression des listes électorales aux seuls partis ayant obtenu au moins 7,5 % des suffrages de liste par circonscription - limite tenant lieu de quorum direct - violait la garantie constitutionnelle des droits politiques. Il s'est alors référé au nombre de voix recueillies par le Parti évangélique populaire, qu'il a mis en relation avec le total des suffrages valablement exprimés, pour apprécier la représentativité de ce parti dans les circonscriptions où il avait déposé une liste. Il a estimé à environ 1% des voix exprimées le pourcentage minimum nécessaire pour admettre qu'un parti disposait d'une résonance suffisante auprès de la population concernée et pour exclure une prise en charge des frais d'impression de ses listes électorales. Il a dès lors admis que le Parti évangélique populaire avait droit à une contribution étatique aux frais d'impression de ses listes pour le district dans lequel il avait recueilli plus de 1% des voix.

Dans le cas présent, l'élection des députés jurassiens au Conseil des Etats se singularise par le quorum naturel particulièrement élevé requis pour qu'une liste obtienne l'un des deux sièges à pourvoir lors de la première répartition. Or, la représentativité d'un parti qui recueille quelque 1% des suffrages exprimés lors d'une élection donnée n'est pas la même selon que le quorum, direct ou naturel, est fixé à 7,5% ou, au contraire, à 33,33% des suffrages exprimés. Si elle peut être admise dans le premier cas, il n'en va pas de même dans le second. La résonance d'un parti au sein du corps électoral ne saurait s'apprécier uniquement d'après le nombre de voix recueillies par une liste; il convient également de tenir compte du nombre de voix à atteindre pour espérer obtenir un mandat lors de la

première répartition. Dans l'arrêt publié aux ATF 124 I 55 , le seuil de l'ordre de 1% des suffrages valablement exprimés pour la prise en charge des frais d'impression des bulletins officiels était fixé pour l'élection d'un parlement cantonal, où le quorum naturel ou direct ne peut en règle générale être supérieur à 10% (cf. ATF 131 I 74 consid. 5.3 et 5.4 p. 83 et les arrêts cités). Cet arrêt prend en considération le quorum pour les élections parlementaires à la proportionnelle - qui était de 7,5% dans le canton de Fribourg - nettement plus bas que celui à atteindre dans le cas actuel. En même temps, il fait ressortir que la compatibilité du seuil à franchir pour le remboursement des frais d'impression des listes électorales par l'Etat doit s'apprécier au regard des circonstances particulières et énumère non exhaustivement les critères qui entrent en ligne de compte (cf. infra, consid. 3.3 in fine). Partant, pour apprécier correctement la représentativité d'un parti ou d'une candidature indépendante lors des élections des députés jurassiens au Conseil des Etats, il convient de tenir compte, en sus du nombre de voix effectivement recueillies, de l'écart qui sépare ce chiffre du nombre de suffrages qu'une liste devrait atteindre pour obtenir de plein droit un siège lors de la première répartition (quorum naturel ou direct) ou, en l'absence d'un quorum indirect, pour avoir une réelle chance de succès lors de la deuxième répartition.

E. 3.7

En l'espèce, la liste sur laquelle Alain Bregnard s'est présenté lors des élections au Conseil des Etats en automne 2003 a obtenu 1'047 voix sur un total de 44'831 suffrages valablement exprimés dans le canton, soit en proportion 2,3%. Compte tenu du quotient électoral de 33,33%, il devait récolter quelque quatorze fois plus de voix s'il entendait se voir attribuer l'un des deux sièges à pourvoir lors de la première répartition. Par ailleurs, le nombre de voix recueillies ne lui permettait pas plus de briguer le ou les mandats restants lors de la seconde répartition. Le résultat obtenu était donc par trop éloigné d'un éventuel succès électoral pour admettre que les idées défendues par Alain Bregnard avaient recueilli un écho suffisant au sein de la population, lors des élections en cause, et qu'il ne s'agissait pas d'une candidature marginale sans réelle chance de succès. Le recourant ne démontre d'aucune manière le contraire. Il était donc conforme aux principes dégagés par la jurisprudence de ne pas tenir la liste sur laquelle il s'était présenté pour représentative et de lui imposer le remboursement des frais d'impression de sa liste. Le seuil de 3% des suffrages exprimés fixé par la Cour constitutionnelle pour qu'un parti échappe à l'obligation de rembourser les frais d'impression de ses listes lors des élections au Conseil des Etats n'est en tout cas pas contraire à la garantie des droits politiques exprimée à l' art. 34 Cst.

E. 3.8

Vu ce qui précède, et compte tenu du pouvoir d'appréciation laissé aux cantons dans ce domaine, la solution retenue ne saurait être considérée comme discriminatoire, s'agissant à tout le moins des élections des députés jurassiens au Conseil des Etats. La Chancellerie d'Etat n'a donc pas violé les droits constitutionnels du recourant en exigeant qu'il rembourse les frais d'impression des bulletins officiels concernant cette élection, par 1'140.55 fr.

E. 4

Le recours doit par conséquent être rejeté dans la mesure où il est recevable. Suivant la pratique qui prévaut en matière de recours de droit public pour violation des droits politiques, il n'y a pas lieu de percevoir un émolument judiciaire auprès du recourant qui succombe (arrêt 1P.2/1993 du 7 avril 1993 consid. 2b publié in ZBl 95/1994 p. 79). La République et canton du Jura n'a pas droit à des dépens (art. 159 al. 2 OJ).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.