

# NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2023.193 vom 7. August 2023

Ne Jurisprudence Adm, 2023-08-07, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2023.193](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2023.193)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2023.193 du 7 août 2023

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2023.193 del 7 agosto 2023

## Regeste

Un recours a été interjeté contre la réponse de la Chancellerie d'Etat du 31 juillet 2023 selon laquelle les sous-apparetements entre listes de même dénomination dans lesquels des partis différents constitueraient des ailes d'appartenance d'un groupement étaient interdits. Le Conseil d'État a relevé que les recourants avaient reçu au mois de mai 2023 une information relative aux élections en cause alors que le recours n'avait été déposé qu'au mois d'août 2023. Il a néanmoins laissé ouverte la question du respect du délai de recours de 3 jours compte tenu de l'issue du recours au fond. Il a ensuite estimé, que même si les listes n'avaient pas encore formellement été déposées, il existait un intérêt manifeste à ce que cette question soit clarifiée dès que possible. Sur le fond, le Conseil d'État a retenu, sur la base de la lettre de la loi, de directives et des travaux parlementaires, que deux ou plusieurs partis pouvaient certes apparenter leurs listes, mais ne pouvaient pas faire de sous-apparetements puisque ceux-ci n'étaient possibles qu'au sein d'un apparetement entre des listes de même dénomination qui ne se différencient que par une adjonction sur le sexe, l'aile d'appartenance, la région ou l'âge des candidats. \_\_\_\_\_ Par arrêt du 25 août 2023 (Réf. : [1C\_399/2023]), le Tribunal fédéral a rejeté le recours déposé contre la présente décision.

## Volltext

Arrêt du Tribunal fédéral

Arrêtu 25.08.2023 [1C\_399/2023]

A.

Le 3 mai 2023, le Conseil d'État a adopté un arrêté de convocation des électrices et électeurs pour l'élection des députées et députés du canton au Conseil national et au Conseil des États.

B.

Le même jour, la Chancellerie d'État a adressé aux partis et groupements politiques une lettre d'information ayant notamment pour but de rendre attentifs les destinataires au fait que les sous-apparetements n'étaient possibles qu'entre des listes de même dénomination et apparentées qui ne se différencient que par une adjonction relative à la région, au sexe ou à l'âge des candidats, ou à l'aile d'appartenance d'un groupement ; que le Conseil national et le Conseil des États avaient établi que des partis différents ne pouvaient être considérés comme des ailes d'appartenance d'un même groupement et que, dès lors, les sous-apparetements entre listes de même dénomination dans lesquels des partis différents constitueraient des ailes d'appartenance d'un groupement étaient donc

interdits.

Cette lettre d'information a en outre renvoyé les destinataires au guide du 21 octobre 2022 à l'usage des groupes voulant lancer des candidatures ■ Élection du Conseil national du 22 octobre 2023 (ci-après : guide à l'usage des groupes voulant lancer des candidatures, accessible sur [www.bk.admin.ch](http://www.bk.admin.ch) > Droits politiques > Election du Conseil national > Élection du Conseil national 2023, ainsi que sur le site Internet de la Chancellerie d'État).

C.

Le Centre NE, Le PEV NE et Monsieur A., (ci-après : les intéressés, respectivement les recourants) ont adressé, le 27 juillet 2023, un courrier à la Chancellerie d'État demandant l'autorisation de constituer un sous-appareillement entre le Centre NE et le PEV NE lequel interviendrait dans le cadre d'un plus large appareillement comprenant également le parti Vert libéral neuchâtelois. Ils ont en bref soutenu que le législateur n'avait pas eu l'intention de limiter les sous-appareillements aux ailes des partis étant précisé que l'article 31 alinéa 1bis de la loi fédérale sur les droits politiques (LDP) du 17 décembre 1976 mentionnait "l'aile d'appartenance d'un groupement" et non l'aile d'appartenance d'un parti.

Les intéressés ont ensuite indiqué que l'autorisation de tels sous-appareillements de listes s'inscrivait dans une pratique constante, longuement éprouvée, la Confédération et les cantons ayant jusqu'à présent toujours considéré les sous-appareillements comme celui proposé comme étant admissibles et une limitation des sous-appareillements constituerait, selon eux, une atteinte grave aux droits politiques des partis et des candidats. Les sous-appareillements seraient en effet importants pour les petits partis, comme c'est le cas lorsqu'ils forment un groupe parlementaire commun, cette construction impliquant souvent un partenariat étroit, avec des échanges fréquents, voire des réflexions stratégiques communes.

Pour le surplus, les intéressés ont relevé qu'en raison des circonscriptions électorales parfois très petites lors des élections au Conseil national ■ avec des quorums allant jusqu'à 33% ■ il était clair que les petits partis, de même que des partis trop petits dans leur canton, devaient pouvoir conclure des sous-appareillements. En outre, l'interprétation que font le Conseil fédéral et la Chancellerie fédérale de l'article 31 LDP violerait l'égalité de traitement entre les partis et les autres groupements, ni la loi ni l'ordonnance ne contenant de définition claire de ce "groupement". Or, toute forme de "groupement" peut se présenter aux élections, le recours au registre des partis politiques tenu par la Chancellerie fédérale n'étant pas pertinente, car facultatif, d'autant que l'article 2 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur le registre des partis politiques du 13 décembre 2002 définit les partis de manière bien plus large.

En définitive, un trait de plume venant de Berne ne devrait pas suffire à rendre inopérants tant le texte clair de la loi qu'une pratique de longue date.

D.

La Chancellerie d'État a répondu à la demande précitée par lettre du 31 juillet 2023. Elle a en particulier fait référence au chapitre 7.4.9 de la nouvelle circulaire du Conseil fédéral relative aux élections au Conseil national (cf. Circulaire du Conseil fédéral aux gouvernements cantonaux concernant les élections pour le renouvellement intégral du Conseil national du 22 octobre 2023 [ci-après : la circulaire du Conseil fédéral] édictée lors

de sa séance du 19 octobre 2022 et communiquée le même jour, [FF 2022 2547]). Selon cette circulaire, les sous-apparetements entre listes de même dénomination dans lesquels des partis différents constitueraient des ailes d'appartenance d'un groupement sont interdits. S'agissant des voies de recours, la Chancellerie d'État a renvoyé aux dispositions figurant aux articles 77 et suivants LDP desquels il ressort qu'un éventuel recours doit être déposé par lettre recommandée dans les trois jours qui suivent la découverte du motif du recours. Pour le surplus, elle a renvoyé les intéressés à s'adresser à la Chancellerie fédérale et à son service des droits politiques, lesquels estiment que les sous-apparetements ne sont possibles qu'entre des listes de même dénomination et apparentées qui ne se différencient que par une adjonction relative à la région, au sexe ou à l'âge des candidats, ou à l'aile d'appartenance d'un groupement. La Chancellerie fédérale se serait enfin référée aux travaux relatifs à l'initiative parlementaire 21.402, dans le cadre desquels le Conseil national et le Conseil des États ont établi que des partis différents ne pouvaient être considérés comme des ailes d'appartenance d'un groupement et que les sous-apparetements entre listes de même dénomination dans lesquels des partis différents constitueraient des ailes d'appartenance d'un groupement étaient donc interdits.

E.

Reprenant pour l'essentiel les arguments précédemment avancés, les intéressés ont interjeté recours par mémoire du 3 août 2023 contre la réponse de la Chancellerie d'État. Invoquant la violation de l'article 34 de la Constitution fédérale (Cst.) et de l'article 31, alinéa 1bis LDP, ils ont conclu à l'admission de leur recours et à l'autorisation du sous-apparetement entre les partis Le Centre NE et le PEV NE.

F.

Dans ses observations du 7 août 2023, la Chancellerie d'État a estimé que le recours en cause n'était pas dirigé contre une décision rendue par elle mais à l'encontre de la circulaire du Conseil fédéral.

G.

Dans leur écrit du 10 août 2023, les recourants ont répondu de manière détaillée aux arguments de la Chancellerie d'État. En particulier, ils ont soutenu qu'il était erroné de considérer que la Chancellerie d'État n'avait été sollicitée que pour de simples renseignements, étant précisé qu'ils avaient spécifiquement requis une décision susceptible de recours à ce sujet. Aussi, la prise de position de la Chancellerie d'État fixerait, selon les recourants, sa ligne de conduite ouvrant donc la voie du recours selon l'article 77, alinéa 2 LDP.

H.

Les autres éléments de fait seront, autant que besoin, repris dans la partie en droit de la présente décision.

Considérant en droit :

1.

1.1. Le présent recours concerne l'élection du Conseil national du 22 octobre 2023 qui est principalement régie par la LDP 1976. L'article 77, alinéa 1 LDP prévoit que le recours au gouvernement cantonal est notamment recevable contre des irrégularités affectant la préparation et l'exécution des élections au Conseil national (recours touchant les élections)

(let. c). Le recours doit être déposé par lettre recommandée dans les trois jours qui suivent la découverte du motif du recours, mais au plus tard le troisième jour après la publication des résultats dans la Feuille officielle du canton (art. 77 al. 2 LDP). Les mémoires de recours doivent être motivés par un bref exposé des faits (art. 78 al. 1 LDP).

1.2. Déposé le 3 août 2023, le présent recours respectait le délai de trois jours prévu à l'article 77 alinéa 2 LDP par rapport au courrier de la Chancellerie d'État du 31 juillet 2023. On relève néanmoins que le délai précité serait manifestement dépassé à compter du moment où les recourants ont initialement reçu la lettre d'information du 3 mai 2023 (art. 77 al. 2 LDP). Tout porte en effet à croire que les recourants savaient qu'il avait été décidé de durcir la pratique en matière de sous-appareillements, ce qu'ils admettent du reste dans leur courrier du 27 juillet 2023 (cf. p. 1, 1er paragraphe) et leurs observations du 10 août 2023. Ils ont pourtant laissé passer plusieurs mois depuis l'envoi de la lettre d'information du 3 mai 2023, sans contester cette décision.

1.3. Dans leurs observations du 10 août 2023, les recourants ont objecté que, d'une part, la circulaire du Conseil fédéral n'était pas une loi au sens formel et qu'ils ignoraient que celle-ci serait appliquée sans condition par la Chancellerie d'État, d'autant plus que l'arrêt du Conseil d'État ne se serait pas prononcé sur la problématique en question. D'autre part, les recourants n'auraient à ce moment-là pas été en mesure de savoir quels sous-appareillements entre partis seraient considérés comme admissibles au sens de la circulaire du Conseil fédéral (cf. observations du 10 août 2023, p. 1). Selon les recourants, si le Conseil d'État avait souhaité ouvrir la voie du recours au stade de son arrêté du 3 mai 2023, il aurait dû préciser, dans l'arrêt lui-même, que le Conseil d'État, respectivement la Chancellerie d'État, excluait de procéder à un examen au cas par cas et appliquerait sans condition la directive du Conseil fédéral (cf. observations du 10 août 2023, p. 1).

1.4. Le recours devant ici quoi qu'il en soit être rejeté sur le fond, la question du respect du délai pour recourir peut ainsi rester indécise.

2.

2.1. Toute électrice et tout électeur de la collectivité concernée a la qualité pour recourir contre un acte susceptible de porter atteinte à ses droits politiques (ATF 121 I 252).

2.2. Monsieur A. disposant du droit de vote sur le plan fédéral a donc la qualité pour recourir. Cette qualité revient également aux associations politiques, aux partis politiques, aux comités d'initiative ou aux comités référendaires qui s'engagent dans la campagne ou qui participent à la récolte des signatures, à l'instar des deux partis politiques recourant dans la présente cause (Bénédicte Tornay Schaller, La démocratie directe saisie par le juge, Genève 2008, p. 42).

3.

3.1. Lorsque l'annulation d'une votation fédérale est demandée ou lorsque les interventions dans la campagne précédant la votation sont contestées, le recourant doit s'adresser en premier lieu au gouvernement cantonal conformément à l'article 77 alinéa 1 LDP. Cela vaut aussi lorsque les conclusions présentées ou les faits contestés dépassent le cadre d'un canton (ATF 145 I 207, consid. 1.1). Dans un arrêt du 16 février 2011, le Tribunal fédéral a considéré que la compétence des gouvernements cantonaux est adéquate pour les contestations de portée communale ou régionale. Celles-ci peuvent être liquidées rapidement par le gouvernement cantonal chargé de l'organisation de la votation sur son

territoire, à qui les conditions locales sont familières. Le gouvernement cantonal peut, le cas échéant, remédier à d'éventuelles irrégularités ■ en usant aussi de ses pouvoirs de surveillance ■ avant la votation, de sorte que celle-ci puisse encore se dérouler valablement dans le canton concerné (ATF 137 II 177, consid. 1.2.2, traduitin: JdT 2011 I 129). Il en va autrement lorsque les conclusions présentées ou les faits contestés dépassent le territoire cantonal. Cela est le cas lorsque des interventions dans la campagne préalable à la votation sont contestées et qu'elles outrepassent le cadre d'un canton, parce qu'elles émanent d'autorités fédérales, de partis nationaux ou encore d'autres personnes ou associations actives au niveau national, ou sont diffusées par des médias nationaux. Dans ces hypothèses, le gouvernement cantonal doit rendre une décision formelle d'irrecevabilité (ATF 145 I 207, consid. 1.1 ; ATF 137 II 177, consid. 1.2.3). Un recours au Tribunal fédéral peut ensuite être interjeté à l'encontre de la décision d'irrecevabilité (cf. art. 80 al. 1 LDP). Cette jurisprudence, désormais bien établie, a été confirmée à de nombreuses reprises (cf. Bénédicte Tornay Schaller, Le recours au Tribunal fédéral en matière d'élections fédérales, in: PJA 2017, pp. 351-367, p. 354).

3.2. La présente cause a trait au sous-apparement de listes électorales lequel est de la compétence de la Chancellerie d'État (art. 29 et 31 LDP ; art. 1 al. 2 de l'arrêté d'application de la loi fédérale sur les droits politiques du 26 avril 1995 ; cf. également observations du 10 août 2023, ch. i, p. 2). Aussi et compte tenu des informations à disposition de l'autorité de céans, on ne saurait conclure aujourd'hui à une portée clairement supracantonale du litige et déclarer le présent recours irrecevable de ce fait. En particulier, il ne s'agit ici pas d'une demande de report ou d'annulation d'une votation fédérale, ni d'interventions dans la campagne précédant une votation ayant un effet supracantonale parce qu'elles émaneraient d'autorités fédérales, de partis fédéraux ou d'autres personnes ou associations actives dans toute la Suisse ou sont diffusées par les médias nationaux (ATF 137 II 177, consid. 1.2.3).

4.

4.1. Sur le fond, les recourants demandent l'autorisation de sous-apparement des partis Le Centre NE et le PEV NE.

4.2. Selon l'article 31, alinéa 1 LDP, deux ou plusieurs listes peuvent être apparementées par une déclaration concordante des signataires ou de leurs mandataires, au plus tard à l'échéance du délai accordé pour la mise au point des listes lequel ressortant de l'article 29, alinéa 4 LDP. Les groupements qui déposent, en vue de les apparementer, des listes de candidats dont la dénomination principale comprend des éléments identiques doivent désigner une des listes comme liste mère, sauf dans le cas de listes purement régionales (art. 23 LDP ; guide à l'usage des groupes voulant lancer des candidatures, ch. 3.5).

4.3. Les apparementements de listes au sein d'un même parti permettent aux formations politiques de s'adresser à un électorat plus large en présentant plusieurs listes partielles comportant un plus grand nombre de candidats, par exemple des listes de femmes et d'hommes, des listes de jeunes du parti ou encore de listes régionales et ainsi éviter de perdre les voix résiduelles lors de la répartition des mandats entre les listes partielles (Stefan Wyler, Kommentierung zu Art. 31 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (éd.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte ■ version du 1er juillet 2023, accessible sur

<https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr31> [consulté le 11 août 2023], n°4). Avec les apparentements de listes interpartis, les partis et groupements tentent de mieux exploiter les voix restantes et d'obtenir des mandats supplémentaires grâce à l'apparementement faisant ainsi diminuer le nombre de voix qui n'influence pas le résultat de l'élection (Stefan Wyler, op. cit., n°4). Les apparementements de listes, et notamment les sous-apparementements, sont souvent critiqués pour leur manque de transparence ; pour de nombreux électeurs, il n'est plus possible de savoir ■ malgré les indications correspondantes sur les bulletins de vote ■ à qui revient finalement leur voix, ce qui peut porter atteinte au principe de la liberté de vote et pourrait donc constituer une violation de l'article 34 Cst. (Stefan Wyler, op. cit., n° 8). D'autres critiques portent sur le fait que l'autorisation des apparementements de listes pourrait conduire à des "résultats électoraux arbitraires" et que l'autorisation des apparementements de listes favoriserait le morcellement des partis (Stefan Wyler, op. cit., n° 8).

5.

5.1. S'agissant du processus d'établissement des listes électorales, l'article 21 LDP prévoit que le droit cantonal fixe la date limite du dépôt des listes auprès de la chancellerie d'État, à savoir à Neuchâtel le 28 août 2023 (art. 2 de l'arrêté d'application de la loi fédérale sur les droits politiques du 26 avril 1995). Les mandataires, respectivement les signataires, auront ensuite un délai au 11 septembre 2023 pour déclarer les apparementements respectivement les sous-apparementements entre les listes (art. 29 al. 4 et 31 LDP).

5.2. En l'occurrence, les partis recourants n'ont vraisemblablement pas encore formellement déposé de listes. On ignore donc, à ce stade, quelles listes seraient concrètement apparementées, respectivement sous-apparementées, de sorte que le présent recours semble, à première vue, prématuré et pourrait ainsi être déclaré irrecevable. Force est néanmoins de constater que la Chancellerie d'État a relevé, dans son courrier du 31 juillet 2023, que les sous-apparementements entre des listes de partis différents n'était pas autorisés et il revient à l'autorité de céans de se prononcer sur le bien-fondé de cette constatation sujette à recours (art. 3 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives [LPJA] du 27 juin 1979 ; RJN 2018, p. 793 ; Robert Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, 1995, p. 21 ss). Il existe du reste un intérêt manifeste à ce que cette question soit clarifiée avant les échéances mentionnées au paragraphe précédent. La présente procédure n'exclut au demeurant aucun recours qui serait déposé en lien avec les dépôts concrets de listes électorales et les éventuelles décisions concrètes de mises au point des listes au sens de l'article 29 LDP.

6.

6.1. Entre listes apparementées, seul le sous-apparementement est autorisé (art. 31 al. 1, deuxième phrase LDP). Conformément à l'article 31 alinéa 1bis LDP, seuls sont valables les sous-apparementements entre listes de même dénomination qui ne se différencient que par une adjonction destinée à établir une distinction quant au sexe, à l'aile d'appartenance d'un groupement, à la région ou à l'âge des candidats. En d'autres termes, deux ou plusieurs partis peuvent apparementer leurs listes, mais ne peuvent pas faire de sous-apparementements puisque ceux-ci ne sont possibles qu'au sein d'un apparementement entre des listes de même dénomination qui ne se différencient que par une adjonction sur le sexe, l'aile d'appartenance, la région ou l'âge des candidats (cf. guide à l'usage des groupes voulant lancer des candidatures, ch. 3.5). Lors des travaux relatifs à l'iv. pa. 21.402 de la Commission des institutions politiques du Conseil national "Sous-apparementements de listes.

Préciser les dispositions légales y afférentes", le Conseil national et le Conseil des États ont établi que des partis différents ne pouvaient être considérés comme des ailes d'appartenance d'un groupement ; les sous-apparements entre listes dans lesquels des partis différents constitueraient des ailes d'appartenance d'un groupement sont donc interdits, même s'ils choisissent une même dénomination ; les listes communes de partis différents restent possibles ; les sous-sous-apparements sont interdits (cf. guide à l'usage des groupes voulant lancer des candidatures, ch. 3.5). Ces éléments ont, au surplus, été explicitement précisés dans la circulaire du Conseil fédéral (ch. 7.4.9).

6.2. Contrairement à ce qu'allèguent les recourants le texte de l'article 31, alinéa 1bis LDP a toujours à savoir dès son adoption en 1994 interdit les sous-apparements entre différents groupements, respectivement entre différents partis (Stefan Wyler, op. cit., n° 15 et ss). Aussi, la constatation faite en l'espèce par la Chancellerie d'État dans son courrier du 31 juillet 2023, selon laquelle des sous-apparements entre partis sont interdits ne porte pas le flanc à la critique.

6.3. C'est en revanche la pratique qui s'est montrée trop généreuse sur ce point et qui a, par conséquent, fait l'objet de critiques en doctrine notamment (Stefan Wyler, op. cit., n° 18 et les références citées). Dans le même sens, les recourants ont en effet rappelé la position soutenue par la majorité de la Commission des institutions politiques du Conseil des États, motivant sa proposition de renoncer à une modification de la loi, selon laquelle "Il s'agit toutefois là d'un problème d'application qui ne saurait être résolu par un changement terminologique dans la loi" (cf. observations du 10 août 2023, p. 2).

6.4. En l'occurrence, on rappelle qu'on ne dispose pas encore des listes que les recourants entendent sous-apparementer, de sorte qu'il est impossible d'examiner davantage la situation au risque de procéder à des suppositions. Conformément à l'article 31 LDP, ce sont bien les listes qui peuvent faire l'objet d'apparements, respectivement de sous-apparements, et pas les partis comme le demande pourtant les recourants dans leurs conclusions. Pour le même motif, l'autorité de céans n'est pas en mesure d'examiner si le principe de la confiance aurait ici été violé, ce que les recourants ne prétendent de toute façon pas et étant précisé que le durcissement de la pratique a été annoncé longtemps avant l'élection en cause. Cependant, au vu du dossier et notamment des statuts déposés par les recourants, aucun élément n'indique, à ce stade, que les partis recourants constituent un même groupement. Au contraire tout porte à croire qu'il s'agit de groupements, respectivement de partis autonomes. Le sous-apparement entre les listes des partis Le Centre NE et du PEV NE est par conséquent interdit.

7.

Compte tenu de ce qui précède, il sied de rejeter le recours du 3 août 2023.

8.

Conformément à l'article 79 alinéa 1 LDP, la présente décision est rendue dans les dix jours qui suivent le dépôt du recours.

9.

Il est statué sans frais, conformément à l'article 86 LDP.

Par ces motifs, le Conseil d'État :

1. Rejette le recours du 3 août 2023, dans la mesure où il est recevable.

2. Statue sans frais.

3. N'alloue pas de dépens.

Neuchâtel, le 14 août 2023

Au nom du Conseil d'état :

Le président,                      La chancelière,

A. Ribaux                          S. Despland

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