ATF 149 I 354 | TF, 25.08.2023, 1C_399/2023*

En vertu de l’interprétation historique et téléologique de l’art. 31 al. 1bis LDP, les sous-apparentements entre listes de partis différents sont interdits. Cette interdiction vise à protéger la transparence des élections et ne viole pas l’art. 34 al. 2 Cst.

Faits

Dans le contexte de l’élection pour le renouvellement du Conseil national, le parti le Centre Neuchâtel et le Parti évangélique (PEV) Neuchâtel adressent une demande d’autorisation de constitution de sous-apparentements entre les listes de leurs partis. Les listes s’intituleraient « Alliance du Centre – Le Centre » et « Alliance du Centre – PEV ». Ce sous-apparentement interviendrait dans le cadre d’un plus large apparentement comprenant aussi le parti Vert’libéral neuchâtelois.

La Chancellerie d’État du canton de Neuchâtel rejette la demande au motif que les sous-apparentements entre différents partis sont interdits conformément à une circulaire du Conseil fédéral aux gouvernements cantonaux concernant les élections pour le renouvellement intégral du Conseil national. Sur recours, le Conseil d’État du canton de Neuchâtel confirme la décision.

Les partis interjettent alors un recours en matière de droit public au Tribunal fédéral qui doit principalement déterminer si l’interdiction de sous-apparentement entre listes de partis différents est conforme à l’art. 31 al. 1bis LDP et à l’art. 34 al. 2 Cst.

Droit

A titre préliminaire, le Tribunal fédéral rappelle que l’art. 31 al. 1bis LDP prévoit que seuls sont valables les sous-apparentements 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. Cet article est complété par l’art. 8*c* al. 2 ODP à teneur duquel les listes d’un même groupement ne peuvent être sous-apparentées entre elles que si l’adjonction porte sur le sexe, l’âge, l’aile d’appartenance du groupement ou la région.

En premier lieu, les recourants se plaignent d’une violation de l’art. 31 al. 1bis LDP par les instances cantonales.

Le Tribunal fédéral procède d’abord à une interprétation littérale de l’art. 31 al. 1bis LDP. Il relève que cet article est rédigé de manière restrictive : « *seuls* sont valables (…) » et que cette formulation accentue le caractère exceptionnel de l’autorisation du sous-apparentement. S’agissant du terme « groupement », le Tribunal fédéral relève que sa portée est plus large que le terme de « parti ». Par ailleurs, cette notion juridique indéterminée se retrouve notamment à l’art. 23 LDP et permet à des candidat·e·s de se présenter même s’ils ou elles ne sont pas membres d’un parti politique.

Partant, le Tribunal fédéral constate que l’interprétation littérale ne restreint pas la faculté de bénéficier des sous-apparentements aux listes de mêmes partis politiques. En revanche, cette interprétation n’est pas exclue.

Le Tribunal fédéral poursuit son analyse en procédant à une interprétation téléologique et historique de l’art. 31 al. 1bis LDP.

L’ancienne version de l’art. 31 LDP prévoyait uniquement : « le sous-apparentement est également autorisé entre listes apparentées » (art. 31 al. 1 2ème phrase aLDP ; RO 1978 688). La restriction concernant les sous-apparentements a été introduite à l’art. 31 al. 1bis LDP lors de la révision de 1994. Il s’agit du fruit d’un compromis entre, d’une part, la volonté du Conseil fédéral de supprimer totalement les sous-apparentements dans l’intérêt de la transparence de l’élection et, d’autre part, la volonté d’autoriser de manière illimitée les sous-apparentements. Il ressort ainsi des débats parlementaires de 1993 que la volonté du législateur était, dans l’intérêt de la transparence de l’élection, de limiter les sous-apparentements aux listes d’un même groupement politique ou d’un même parti. Le terme « groupement politique » n’était utilisé que dans le but de ne pas exclure les listes de candidat·e·s non déposées par un parti politique.

Le Tribunal fédéral constate que le sous-apparentement de partis différents est depuis lors régulièrement autorisé dans la pratique cantonale. La doctrine juge cette pratique cantonale trop généreuse, voire illégale. La Commission des institutions politique du Conseil

national considère également qu’une telle pratique contourne l’art. 31 al. 1bis LDP. C’est notamment pour cette raison et afin de clarifier le texte légal qu’une procédure de révision de l’art. 31 al. 1bis LDP a été initiée en 2021. Ce projet n’a finalement pas abouti, mais il ressort des débats parlementaires que tant le Conseil national que le Conseil des États considèrent que l’art. 31 al. 1bis LDP n’autorise pas le sous-apparentement entre listes de différents partis, leurs divergences portant uniquement sur la façon de préciser cette interdiction.

Le Tribunal fédéral constate donc qu’il ressort des débats parlementaires de 1993 et de 2021/22 que l’art. 31 al. 1bis LDP n’autorise pas le sous-apparentement entre listes de différents partis. Partant, le Tribunal fédéral conclut que les interprétations historiques et téléologiques conduisent à admettre l’interdiction du sous-apparentement entre partis différents sur la base de l’art. 31 al. 1bis LDP. Ce résultat est à ses yeux également confirmé par la rédaction restrictive de l’art. 31 al. 1bis LDP.

En l’espèce, les deux recourants sont de partis différents. Partant, le sous-apparentement demandé est interdit.

En deuxième lieu, les recourants soutiennent que la décision attaquée ne peut se fonder sur la circulaire précitée du Conseil fédéral.

Le Tribunal fédéral commence par rappeler que cette directive constitue une ordonnance administrative qui n’a pas force de loi et qui ne lie pas le Tribunal fédéral. Toutefois, si l’information qu’elle contient permet une application correcte des dispositions légales du cas d’espèce, il y a lieu d’en tenir compte.

En l’espèce, la circulaire est conforme à l’interprétation de l’art. 31 al. 1bis LDP. Elle peut dès lors être suivie. Le Tribunal fédéral rejette donc ce grief.

En dernier lieu, les recourants soutiennent que la limitation des sous-apparentements de listes renforce les quorums naturels et viole ainsi l’égalité des chances (art. 34 al. 2 Cst).

A ce sujet, le Tribunal fédéral commence par rappeler que l’égalité des chances est limitée en raison du nombre restreint de sièges. Les apparentements permettent d’atténuer cette

atteinte. En revanche, les sous-apparentements ne contribuent pas à assurer une égalité des chances car l’apparentement de listes aura déjà permis aux différentes listes sous-apparentées de gagner un siège. En effet, les listes sous-apparentées n’entrent pas en ligne de compte lors de la répartition des sièges entre les listes. L’interdiction du sous-apparentement ne constitue dès lors pas une restriction de l’égalité des chances et n’est donc pas contraire à l’art. 34 al. 2 Cst.

Au vu de ce qui précède, le Tribunal fédéral rejette le recours.

Proposition de citation : Margaux Collaud, L’interdiction de sous-apparentement entre listes de différents partis politiques (art. 31 al. 1bis LDP), in: https://lawinside.ch/1372/