

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 183-2014
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2014.RRGR.913

Déposée le: 04.09.2014

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Messerli-Weber (Nidau, PEV) (porte-parole)
Gsteiger (Eschert, PEV)
Cosignataires: 10

Urgence demandée: Non
Urgence accordée: Non

N° d'ACE: 214/2015 du 25 février 2015
Direction: Chancellerie d'Etat
Classification: –
Proposition du Conseil-exécutif: **Rejet**



Election du Conseil-exécutif à la proportionnelle

Le Conseil-exécutif est chargé de soumettre les révisions constitutionnelles et législatives nécessaires au Grand Conseil pour que l'élection du Conseil-exécutif ait désormais lieu à la proportionnelle. Le siège du Jura bernois devra rester garanti.

Développement

La composition du gouvernement doit refléter les forces politiques en présence au Grand Conseil : c'est une question d'équité. Depuis huit ans, nous vivons dans notre canton en régime de « cohabitation ». Il en résulte des tensions entre le parlement, le gouvernement et le peuple, qui nuisent à la qualité de notre système politique. Autant de raisons de demander l'introduction d'un nouveau mode d'élection pour le Conseil-exécutif.

A la différence du système majoritaire, le système proportionnel garantit au mieux la composition du Conseil-exécutif en fonction du poids électoral des partis et, partant, l'équilibre des forces. Les motifs suivants plaident en outre en faveur du changement de système :

- Les électeurs et les électrices ont un large choix de candidats et de candidates. Chaque parti ou groupement politique peut présenter sept candidatures représentatives de l'âge, des régions, de l'éventail socio-professionnel et des sexes. Ce qui favorise le débat d'idées.
- Les petits partis et les partis de taille moyenne ont plus de chances d'obtenir un siège.
- Il n'y a qu'un seul tour de scrutin, ce qui permet au canton et aux partis d'économiser.
- En cas de vacance en cours de mandature, il n'est plus nécessaire de procéder à une élection complémentaire puisque le premier ou la première des viennent-ensuite accède automatiquement au Conseil-exécutif.
- La campagne électorale se concentre sur le programme et les idées des partis politiques. Ces derniers peuvent aussi conclure des coalitions avec des listes apparentées ou communes.
- On sait que le système fonctionne puisque plusieurs villes et le canton du Tessin élisent leur exécutif à la proportionnelle.

L'argument récurrent invoqué contre l'élection du Conseil-exécutif à la proportionnelle, c'est que ce mode de scrutin ne favorise pas la personnalisation, à la différence du scrutin majoritaire. C'est faux. Car même dans un scrutin de liste, on élit en définitive des personnalités respectées au-delà des clivages partisans. Les électeurs et les électrices peuvent moduler leur choix en supprimant ou en cumulant des noms, tout aussi bien que dans le mode majoritaire.

Réponse du Conseil-exécutif

La Constitution cantonale prévoit que l'élection des membres du Conseil-exécutif a lieu selon le mode majoritaire (art. 85, al. 1 ConstC).

Il y a eu par le passé différentes tentatives – qui ont échoué, faut-il le préciser – visant à introduire le mode proportionnel pour l'élection du Conseil-exécutif. En 1932 et 1988, des initiatives populaires à cet effet ont été rejetées. Lors de la révision totale de la Constitution cantonale, l'élection du Conseil-exécutif selon le mode proportionnel a été discutée puis rejetée. C'est le cas également de la motion Rytz (M 097-2002), dont le but était le même. D'autres interventions parlementaires (M 131-2006 PS/JS/Bernasconi) et M 150-2006 (Dätwyler) ont amené le Conseil-exécutif à présenter un rapport à ce sujet (« Rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant l'élection des membres du Conseil-exécutif au scrutin proportionnel » [Election du Conseil-exécutif à la proportionnelle] du 13 août 2008). Le rapport se fondait sur un avis d'expert de l'Université de Berne (Pierre Tschannen/Beatrice Herrmann: « Election du Conseil-exécutif à la proportionnelle » du 12 septembre 2007). L'un des points qui ont été particulièrement analysés par les experts était la procédure d'attribution du siège garanti au Jura bernois dans un système proportionnel. Après avoir examiné les avantages et les inconvénients des modes majoritaire et proportionnel, le Conseil-exécutif s'est prononcé dans son rapport pour le maintien du mode majoritaire. Lors des délibérations du Grand Conseil le 17 novembre 2008, les déclarations de planification qui visaient au changement pour le mode proportionnel ont été rejetées.

La législation fédérale confère aux cantons la liberté de définir les modalités de l'élection de leurs gouvernements respectifs. A la différence de ce qui est le cas des parlements, l'élection au suffrage universel n'est pas obligatoire. Le Conseil d'Etat est élu selon le mode majoritaire dans 25 cantons. Seul le Tessin pratique le système proportionnel. Le canton de Zoug, dont le gouvernement était élu pendant une centaine d'année selon le mode proportionnel, a adopté le mode majoritaire en 2013. Les électeurs et électrices avaient adopté à une nette majorité une initiative populaire déposée à cet effet.

Le Conseil-exécutif reconnaît que de bons arguments plaident en faveur des deux systèmes, le mode majoritaire et le mode proportionnel. Les deux systèmes permettent l'élection d'un gouvernement doté d'une forte légitimité démocratique. Dans le système majoritaire, l'élection donne la priorité à la personnalité des candidats et candidates. Dans le système proportionnel, en revanche, l'accent porte sur la répartition des mandats entre les partis.

Le parlement et le gouvernement n'ont pas les mêmes fonctions. Dans l'élection du parlement, la représentation des partis proportionnellement à leur force est prioritaire. Le Grand Conseil doit représenter tous les groupes de la société, et le système proportionnel offre donc la procédure adéquate. Le Conseil-exécutif quant à lui est l'autorité dirigeante, planificatrice et exécutive supérieure du canton qui se doit de mener une politique commune dans l'intérêt du canton. Dans ce contexte, le système majoritaire présente des avantages: les électeurs et électrices élisent directement à la fonction gouvernementale les personnes auxquelles ils entendent confier un tel mandat, indépendamment de la force des partis et des listes. Les candidats et candidates à l'Exécutif dans un système majoritaire doivent être reconnus au-delà de leur propre parti et jouir d'une forte popularité. Ce prérequis favorise l'indépendance du processus de formation de l'opinion au sein du collège gouvernemental.

La suppression des bulletins de vote non officiels a permis au Grand Conseil en 2008 d'affiner le système majoritaire et de se prononcer explicitement dès lors en faveur d'une élection de personnalités: les bulletins non officiels sur lesquels figuraient les recommandations électorales des partis ont été supprimés, et depuis, les électeurs et électrices inscrivent sur des bulletins vierges les noms des personnes qu'ils veulent élire au Conseil-exécutif.

Dans le système majoritaire, les grands partis ne sont pas seuls à pouvoir conquérir un siège au gouvernement: depuis 2008, cinq partis sont représentés au sein du Conseil-exécutif bernois, qui compte sept membres. Le système majoritaire ouvre clairement à des personnalités politiques d'autres partis que les plus grands la possibilité d'être élus.

Les candidats et candidates d'une élection selon le mode majoritaire doivent obtenir au premier tour la majorité absolue des voix, et au second tour, la majorité des suffrages. En cas de démission avant la fin du mandat, il faut une élection complémentaire. Seules les personnes effectivement élues entrent en fonction. Dans une élection selon le mode proportionnel, en revanche, une démission avant la fin du mandat aurait pour effet la désignation automatique d'une personne qui n'aurait pas été élue le jour de l'élection et qui figurerait sur la liste des viennent ensuite. La légitimité démocratique d'une telle personne, vient ensuite sur la liste des représentants ou représentantes d'un parti, serait nettement plus faible.

Une autre objection à l'introduction du mode proportionnel pour l'élection du Conseil-exécutif serait que ce système n'offre aucune procédure convaincante pour l'attribution du siège garanti au Jura bernois au sens de l'article 84, alinéa 2 de la Constitution cantonale. Dans l'avis des experts Tschannen/Herrmann, différents modèles, avec des variantes, sont analysés. Chacun des modèles présente des inconvénients plus ou moins prononcés. Dans l'un des modèles, assorti de l'appréciation « Recommandable », les électeurs et électrices recevraient deux bulletins de vote, un bulletin officiel « partie germanophone du canton » et un bulletin officiel « Jura bernois ». Les six membres de la partie germanophone seraient élus à la proportionnelle, celui ou celle du Jura bernois, au scrutin majoritaire (selon le système de la moyenne géométrique). Toutefois, les experts ne pouvaient exclure qu'un système mixte serait contraire à égalité devant la loi et à liberté de vote, principes inscrits aux articles 8 et 34 de la Constitution fédérale d'alors. Les experts ont qualifié de « Recommandable sous conditions » un modèle dans lequel les sept membres du Conseil-exécutif seraient élus selon le mode proportionnel, la détermination des élus étant provisoire. Si à l'issue du calcul de la moyenne géométrique la personne déclarée élue pour représenter le Jura bernois ne figurait pas parmi les élus selon la détermination provisoire, l'une des personnes déclarées élues devrait céder sa place, à commencer par un représentant ou une représentante du même parti. Cependant, si la liste du représentant ou de la représentante du Jura bernois désigné à l'issue du calcul de la moyenne géométrique n'avait conquis aucun siège par ailleurs, il faudrait procéder à une nouvelle répartition des mandats, en dépit de la proportionnelle et en dépit des résultats des partis. Même ces deux modèles, que les experts ont estimé pouvoir recommander à la rigueur, n'offrent pour le Conseil-exécutif aucune procédure viable pour l'attribution du siège garanti au Jura bernois.

Pour toutes ces raisons, le Conseil-exécutif se prononce en faveur du maintien du système majoritaire pour l'élection du gouvernement cantonal.

Au Grand Conseil