

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 310-2019
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2019.RRGR.383

Déposée le: 10.12.2019

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Löffel-Wenger (Münchenbuchsee, PEV) (porte-parole)
Streit-Stettler (Bern, PEV)
von Arx (Köniz, pvl)
Gnägi (Walperswil, PBD)
Kullmann (Thun, UDF)
Imboden (Bern, Les Verts)
Hamdaoui (Biel/Bienne, PDC)

Cosignataires: 45

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:

N° d'ACE: 529/2020 du 13 mai 2020
Direction: Chancellerie d'Etat
Classification: –
Proposition du Conseil-exécutif: **Rejet**



Répartition équitable des sièges au Grand Conseil - dans le canton de Berne aussi

Le Conseil-exécutif soumet au Grand Conseil une modification de la loi sur les droits politiques pour introduire la méthode dite du diviseur doublement proportionnel et de l'arrondi standard (également connue sous le nom de « double Pukelsheim »).

Développement :

La Constitution du canton de Berne (ConstC ; RSB 101.1) établit que le Grand Conseil est élu par le peuple (art. 56, al. 1, lit. a) selon le mode proportionnel (art. 73, al. 1) sans plus de précision. La loi sur les droits politiques (LDP ; RSB 141.1) définit le mode de répartition des sièges entre les listes électorales (art. 83 à 92) : il s'agit actuellement du système « Hagenbach-Bischoff », qui prévoit l'attribution des sièges restants au plus fort quotient. La loi autorise la pratique des apparentements de listes électorales (art. 79, al. 2).

Dans presque tous les cantons, les élections selon le mode proportionnel ont comme base plusieurs cercles électoraux. Chaque cercle électoral dispose d'un nombre limité de sièges, ce qui peut représenter un obstacle considérable à l'obtention d'un siège par un parti. Du point de vue de l'électorat, tous les suffrages exprimés pour les partis qui n'ont pas réussi à franchir cet obstacle sont perdus. Dans ce cas de figure, le droit légitime de chaque électrice et électeur à exercer la même influence sur le résultat électoral n'est pas garanti. Compte tenu de cette situation, le Tribunal fédéral a établi, le 18 décembre 2002, que les procédures électorales ayant cours dans divers cantons contredisent le principe de l'égalité de droit en matière d'élection.

Plus ou moins à la même période, un nouveau mode de répartition des sièges est apparu à notre connaissance : le « double Pukelsheim », qui réalise parfaitement et de façon incomparable l'idée de représentation proportionnelle. Depuis 2007, le principe du diviseur doublement proportionnel et de l'arrondi standard a été introduit dans sept cantons. Chronologiquement, le premier à l'adopter a été le canton de Zurich, puis ceux de Schaffhouse, d'Argovie, de Nidwald, de Zoug, de Schwytz et du Valais.

Ce système doublement proportionnel consiste à répartir proportionnellement les sièges deux fois : au niveau des cercles électoraux, par rapport au nombre d'habitants, et au niveau des partis politiques, par rapport au nombre de voix qu'ils ont récoltées.

En décembre 2018, le rejet par le Conseil national, lors du vote final, d'un projet de révision constitutionnelle a anéanti les efforts déployés au niveau national pour saper les recommandations formulées par le Tribunal fédéral et permettre aux cantons d'introduire des systèmes électoraux « à la carte » qui vont à l'encontre du principe de l'égalité de droit en matière d'élection. L'importance de l'équivalence d'influence sur le résultat a ainsi une nouvelle fois été soulignée.

L'introduction de la méthode du double Pukelsheim pour les élections du Grand Conseil du canton de Berne apporte les améliorations suivantes :

- Une plus grande **équité** : le principe d'égalité des résultats de chaque voix est réalisé. Les voix de tous les électeurs et électrices contribuent dans une même mesure à la répartition des sièges au parlement cantonal. Cela évite une déformation du résultat, comme c'est le cas avec le système actuel.
- L'objectif de l'élection selon le mode proportionnel énoncé dans la Constitution cantonale est atteint avec une **exactitude** maximale et représente ainsi la meilleure pratique.
- **Fin des apparentements de listes entre partis** : les apparentements de listes entre partis, qui manquent souvent de transparence et de clarté pour les électrices et électeurs, et les discussions relatives à l'attribution des sièges restants dans le contexte de ces listes n'ont plus lieu d'être. Les électrices et les électeurs ne risquent plus de voir leur voix aller à un parti qu'ils n'avaient pas du tout l'intention d'élire. La procédure électorale, ainsi débarrassée d'éléments inutiles, en ressort allégée.
- Une **confiance** accrue dans le système politique : une équité et une transparence accrues contribuent à la satisfaction de l'électorat à l'égard des processus démocratiques.

Réponse du Conseil-exécutif

1. Remarques introductives

Au cours des années passées, le Conseil-exécutif a déjà plusieurs fois été amené à se pencher sur la question d'un changement de système pour les élections du Grand Conseil. En 2007, il s'est exprimé à deux reprises sur la mise en place d'un système électoral le plus équitable possible¹. En 2014, une intervention politique a relancé la discussion sur l'introduction du mode de répartition biproportionnelle. Dans sa réponse à la [motion 127-2014](#)², le Conseil-exécutif a entrepris un examen complet des deux systèmes de répartition des sièges que sont le « double Pukelsheim » et le « Hagenbach-Bischoff », exposant en toute transparence les avantages et les inconvénients de chacune de ces méthodes. Le Grand Conseil a traité cette motion lors de sa séance du 19 janvier 2015 et l'a rejetée fermement par 98 voix contre 52, et trois abstentions.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil-exécutif s'autorise à rester bref dans les réponses qui suivent et, exceptionnellement, à renvoyer à ses commentaires relatifs à la motion 127-2014.

2. Situation du canton de Berne

Dans le canton de Berne, la répartition des sièges à l'issue des élections du Grand Conseil applique la méthode « Hagenbach-Bischoff », selon laquelle la somme des suffrages de parti valables de toutes les listes du cercle électoral est divisée par le nombre des sièges à pourvoir, plus un. Le nombre entier immédiatement supérieur au quotient obtenu constitue le chiffre de répartition. Chaque liste électorale a droit à autant de sièges que son nombre total de suffrages de parti contient de fois le chiffre de répartition. Le nombre total des suffrages de parti de chaque liste électorale est ensuite divisé par le nombre de sièges obtenu, plus un. La liste électorale qui obtient ainsi le nombre le plus élevé a droit à un siège supplémentaire. Ce calcul est répété jusqu'à ce que tous les sièges soient répartis.

Si l'on applique la méthode du « double Pukelsheim », la répartition des sièges est calculée en deux temps, puisqu'elle se fait d'abord entre les listes de tous les cercles électoraux au niveau cantonal (répartition supérieure), puis entre les listes de chaque cercle électoral.

Dans le canton de Berne, la procédure électorale remplit autant les exigences du droit fédéral que celles de la jurisprudence progressivement étendue par le Tribunal fédéral. La réponse à la motion 127-2014 explique en détail les exigences de la Constitution fédérale, la jurisprudence susmentionnée ainsi que les deux systèmes électoraux.

L'article 73 de la Constitution du canton de Berne (ConstC ; RSB 101.1) non seulement prescrit que le Grand Conseil est élu selon le mode proportionnel et que la loi fixe le découpage des cercles électoraux mais il exige également que les sièges soient répartis entre les listes en fonction des suffrages de parti obtenus dans les cercles électoraux.

Changer de système ne nécessiterait donc pas seulement la révision d'une loi mais aussi une réforme constitutionnelle.

¹ P 029-2007; Kast/Löffel, Election du Grand Conseil : application de la méthode biproportionnelle de répartition des sièges et M 175-2007, Application de la méthode biproportionnelle de répartition des sièges à l'élection du Grand Conseil

² M 127-2014; Steiner-Brütsch/Löffel-Wenger; Introduction du mode de répartition biproportionnelle pour l'élection du Grand Conseil

3. Comparaison avec les cantons et situation au niveau fédéral

La procédure de répartition des sièges selon la méthode du « double Pukelsheim » a entre-temps été adoptée par huit cantons : Zurich l'a introduite en 2006, Argovie et Schaffhouse en 2008, Nidwald et Zoug en 2014, Schwyz en 2015, et le Valais en 2017. Dans la plupart des cas, les cantons avaient dû adapter leur droit de vote et d'éligibilité, car le Tribunal fédéral avait jugé que leurs anciens systèmes étaient anticonstitutionnels. Le dernier canton à avoir dû revoir son système électoral suite à un arrêt rendu par le Tribunal fédéral³ est Uri : la méthode du double Pukelsheim a été appliquée pour la première fois dans quatre communes lors des élections du 8 mars 2020, tandis que les communes restantes appliquaient le système majoritaire.

Dans le canton des Grisons, le système électoral doit être modifié d'ici les élections de 2022⁴. On ignore encore quels seront les contours du futur système.

Onze cantons continuent de fonctionner selon le système « Hagenbach-Bischoff ». En mai 2011, dans le canton de Thurgovie, le peuple a rejeté à 62 pour cent l'initiative « Faires Wahlsystem für die Grossratswahlen » (système équitable pour les élections au Grand Conseil). Dans le canton de Soleure, le parlement cantonal a rejeté une intervention visant l'introduction du « double Pukelsheim » en 2012⁵.

Au niveau fédéral, le Conseil des Etats s'est dit défavorable à 32 voix contre quatre à un passage au système du « double de Pukelsheim » à l'issue du débat autour de la motion Minder⁶ en 2012. Auparavant, en 2009, le Conseil national n'avait donné aucune suite à l'initiative parlementaire Zisyadis⁷. Dans sa réponse à l'interpellation Minder⁸, en 2013, le Conseil fédéral a retenu que la méthode « Hagenbach-Bischoff » a fait ses preuves et est reconnue par le peuple et reste largement acceptée à ce jour.

4. Dans les faits

Les deux systèmes électoraux dont il est question ici présentent chacun des avantages et des inconvénients, lesquels sont décrits en détail dans la réponse à la motion 127-2014. La pondération des arguments individuels est essentiellement une décision politique. Avec son système actuel et la taille relativement importante de ses cercles électoraux, le canton de Berne dispose d'un système électoral conforme à la jurisprudence fédérale et qui a fait ses preuves. Devant ce constat et après avoir pesé les avantages et les inconvénients des deux systèmes électoraux en discussion, le Conseil-exécutif rejette la motion.

Destinataire

- Grand Conseil

³ TF 1C_511/2015

⁴ TF 1C_495/2017

⁵ Décision du parlement cantonal n. A 012/2012

⁶ Motion 12.3711 Minder Thomas. « Election du Conseil national. Instaurer le scrutin biproportionnel »

⁷ Initiative parlementaire 09.410 Zisyadis Josef. « Election au Conseil national. Scrutin proportionnel »

⁸ Interpellation 13.3999 « Rapport sur les systèmes électoraux proportionnels. Cent ans d'élections faussées, c'est assez »