

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 127-2014
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2014.RRGR.625

Déposée le: 04.06.2014

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Steiner-Brütsch (Langenthal, PEV) (porte-parole)
Löffel-Wenger (Münchenbuchsee, PEV)
Cosignataires: 8

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:

N° d'ACE: 1411/2014 du 26 novembre 2014
Direction: Chancellerie d'Etat
Classification: –
Proposition du Conseil-exécutif: **Rejet**



Introduction du mode de répartition biproportionnelle pour l'élection du Grand Conseil

Le Conseil-exécutif est chargé de créer les bases légales permettant d'introduire le mode de répartition biproportionnelle (méthode Pukelsheim) pour l'élection du Grand Conseil.

Développement

Les cercles électoraux sont très inégaux : le Jura bernois et la Haute-Argovie, les cercles électoraux les plus petits, ont chacun droit à douze sièges, tandis que les cercles électoraux du Mittelland septentrional et de Bienne-Seeland, les plus peuplés, ont droit respectivement à 22 et 26 sièges.

L'actuel système de répartition des sièges selon la méthode Hagenbach-Bischoff peut fausser les résultats dans les cercles électoraux de petite taille par distorsion de la proportionnalité. C'est la raison pour laquelle nous proposons d'introduire la méthode du diviseur doublement proportionnel et de l'arrondi standard (système biproportionnel ou méthode Pukelsheim) pour l'élection du Grand Conseil. Ce mode de répartition des sièges est le plus juste et il est déjà utilisé dans plusieurs cantons.

Avec ce système, les sièges sont d'abord répartis entre les partis en fonction des parts de suffrages exprimés au niveau cantonal avant d'être distribués dans les cercles électoraux. Ainsi, tous les suffrages exprimés ont exactement le même poids. Aucune crainte de voir son suffrage tomber aux oubliettes parce que le parti pour lequel on a voté n'a remporté aucun siège.

Ce qui est effectivement le cas aujourd'hui dans les petits cerces électoraux, où seules les listes de partis de taille moyenne à grande ont de réelles perspectives de succès électoral. Dans les cercles électoraux du Jura bernois et de Haute-Argovie, avec leurs douze sièges, la clause de barrage se situe ainsi par exemple à 7,7 pour cent. Seuls les partis qui atteignent ce pourcentage sont sûrs de remporter un siège.

Pour compenser en partie les inconvénients et les distorsions du mode de scrutin actuel, il est possible de constituer des apparentements de listes. Lesquels peuvent malheureusement conduire à de nouvelles distorsions, qui à leur tour déforment la volonté des électeurs et électrices et suscitent parfois l'incompréhension. Dans ce contexte, nous mentionnerons la motion 020-2011 (Widmer, Interdiction des apparentements de listes de différents partis - retirée), qui demandait la suppression des apparentements de listes de différents partis.

Il convient d'éliminer les distorsions qui peuvent découler des différences de taille des cercles électoraux et des apparentements de listes en modifiant le mode de répartition des sièges. Le système biproportionnel réduit à un minimum le handicap des petits partis et le nombre de voix sans effet et rend les apparentements de listes superflus. Le fait que ce mode de scrutin soit déjà utilisé dans les cantons de Zurich, d'Argovie, de Schaffhouse et de Nidwald ainsi que dans les villes de Zurich et de Winterthour prouve qu'il fonctionne bien et qu'il est bien accepté.

Réponse du Conseil-exécutif

1. Remarque liminaire

Ces dernières années, le Conseil-exécutif et le Grand Conseil se sont penchés à deux reprises sur la conception d'un système aussi équitable que possible pour l'élection du Grand Conseil.

Dans sa réponse au postulat 029/2007 (Kast/Löffel; Election du Grand Conseil : application de la méthode biproportionnelle de répartition des sièges), le Conseil-exécutif a examiné le mode de répartition biproportionnelle selon la méthode du double Pukelsheim pour en comparer les avantages et les inconvénients avec ceux de la méthode actuelle, le système « Hagenbach-Bischoff ». Son travail d'analyse l'a conduit à la conclusion qu'il n'y a aucune raison de remplacer le système actuel, qui a donné les preuves de son adéquation. A l'issue des délibérations au Grand Conseil de mars 2007, l'intervention a été retirée.

Dans la réponse à la motion 175/2007 (Kast/Löffel; Application de la méthode biproportionnelle de répartition des sièges à l'élection du Grand Conseil), qui a été déposée ensuite par les mêmes députés, le Conseil-exécutif a dans une large mesure renvoyé à sa réponse au postulat, et le Grand Conseil a rejeté la motion à une nette majorité, par 112 voix contre 27 et 8 abstentions.

Dès lors, le Conseil-exécutif reprend dans ce qui suit différents éléments de ses réponses précédentes.

2. Situation dans le canton de Berne

Depuis 1922, les membres du Grand Conseil sont élus selon le mode proportionnel. Ce système permet aux différentes formations d'être représentées conformément à la part des suffrages exprimés en leur faveur. Le mode proportionnel est conçu selon la méthode fort répandue de « Hagenbach-Bischoff ». La répartition des sièges entre les listes électorales est régie par les articles 83 à 85 de la loi sur les droits politiques (LDP; RSB 141.1).

3. La Constitution fédérale et la jurisprudence

Les cantons bénéficient d'une grande liberté dans la conception de leur système politique. Néanmoins, ils sont tenus de respecter certaines règles énoncées dans le droit fédéral, qui découlent en particulier de l'égalité devant la loi au sens de l'article 8, alinéa 1 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101) et de la liberté de vote des citoyens et citoyennes au sens de l'article 34 Cst.

Le système proportionnel ne peut fonctionner parfaitement que dans un cercle électoral unique. Dès lors que l'élection se déroule dans plusieurs cercles électoraux, la réalisation du système proportionnel dépend de différents facteurs, notamment de la taille des cercles électoraux et de la clause de barrage naturelle, qui y est liée. L'idée même de la proportionnelle se réalise d'autant mieux que les cercles électoraux sont grands et que la clause de barrage est basse.

Dans la jurisprudence concernant l'article 34 Cst., qui s'est mise en place progressivement, le Tribunal fédéral a établi à dix pour cent la limite supérieure admissible de la clause de barrage naturelle. Ainsi, une circonscription doit compter au moins neuf mandats.

Dans le canton de Berne, les cercles électoraux répondent à ce critère pour l'élection du Grand Conseil, puisqu'ils comptent entre 12 et 26 mandats. Le découpage des cercles électoraux et la procédure électorale définie selon la méthode « Hagenbach-Bischoff » sont donc conformes aux principes énoncés dans la jurisprudence du Tribunal fédéral.

4. Comparaison entre le système « Hagenbach-Bischoff » et le système biproportionnel ou double Pukelsheim

4.1 Introduction

Dans le système proportionnel, les mandats sont répartis entre les partis en fonction du nombre de suffrages réunis par les listes électorales. Le calcul de la répartition donne pratiquement toujours un nombre avec des décimales et la plupart du temps, il reste des décimales de voix perdues. C'est pourquoi le nombre de sièges auxquels une formation a théoriquement droit doit toujours être arrondi. Les différents systèmes de répartition selon le mode proportionnel se distinguent par les différents modes de calcul pour arrondir. Chaque système présente ses avantages et ses inconvénients. Aucun système ne permet d'exclure entièrement les paradoxes ou les distorsions.

Avec le système proportionnel, chaque parti obtient un nombre de sièges proportionnel aux suffrages exprimés en sa faveur. Alors que le système « Hagenbach-Bischoff » est fondé sur l'idée de la représentativité locale, selon laquelle, dans la répartition des mandats entre les cercles électoraux, les mandats doivent être portés par le plus grand nombre possible d'électeurs et d'électrices, l'idée à la base du système biproportionnel est celle de l'égalité de poids des suffrages. Selon ce principe, les électeurs et électrices d'un périmètre électoral donné doivent pouvoir exercer la même influence sur la composition du parlement.

4.2 Le système « Hagenbach-Bischoff »

Pour la répartition des sièges entre les listes électorales, le nombre total des suffrages de parti valables recueillis par toutes les listes du cercle électoral est divisé par le nombre des sièges à répartir plus un. Le nombre entier immédiatement supérieur 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. Les mandats restants sont attribués comme suit: la somme des suffrages de parti obtenus par chaque liste du cercle électoral est divisée par le nombre des sièges obtenus par cette liste, plus un. La liste électorale qui obtient ainsi le quotient le plus élevé a droit au siège supplémentaire. Ce calcul est répété jusqu'à ce que tous les sièges soient répartis. Chaque groupe de listes est pris en considération comme s'il formait une seule liste électorale. La répartition des sièges entre les groupes de listes se fait dans un deuxième temps.

Ce qui est déterminant dans la répartition des mandats restants selon le système « Hagenbach-Bischoff », c'est que le dernier mandat réparti doit être porté par un nombre plus élevé de suffrages que le premier mandat qu'il n'est plus possible de répartir.

4.3 Avantages du système « Hagenbach-Bischoff »

Un avantage essentiel du système « Hagenbach-Bischoff » réside dans le fait que la répartition des sièges est mathématiquement facile à comprendre, même pour les électeurs et électrices. Le calcul s'effectue sans grands moyens auxiliaires.

De plus, le système est solidement implanté et largement accepté. C'est celui qui est employé lors de l'élection du Conseil national dans la plupart des cantons et au niveau fédéral.

4.4 Inconvénients du système

Le système tend à avantager les grands partis. Selon le rapport de la Chancellerie fédérale du 21 août 2013, « Comparaison des systèmes électoraux proportionnels », les distorsions sont inévitables. Dans la pratique, certains suffrages ont un impact réel sur le résultat et l'issue du scrutin, alors que d'autres n'ont aucun poids. Or c'est en contradiction avec l'idéal de l'égalité des résultats.

4.5 Le système biproportionnel ou double Pukelsheim

Le mathématicien Friedrich Pukelsheim a développé pour le canton de Zurich une nouvelle méthode de répartition des mandats en deux temps. Le système appelé double Pukelsheim doit permettre de garantir que la répartition des sièges soit proportionnelle à la force respective des partis même si les cercles électoraux restent de taille différente. Ainsi, la répartition proportionnelle est garantie entre les partis et entre les cercles électoraux. Les apparentements de listes entre partis n'ont ainsi plus de raison d'être.

La répartition des sièges entre les listes et les cercles électoraux a lieu d'abord au niveau supérieur, puis au niveau inférieur. Pour l'essentiel, le calcul se fait comme suit:

Répartition au niveau supérieur: le but est ici de répartir les sièges entre les listes au niveau du canton, indépendamment des cercles électoraux. Cette répartition se fait elle aussi en deux temps. En considération de la différence de taille entre les cercles électoraux et des différences du nombre de suffrages obtenus par les listes dans les cercles électoraux, les suffrages obtenus par une liste doivent être pondérés par le nombre de mandats du cercle électoral avant de pou-

voir être additionnés au niveau cantonal. Au niveau du canton, cela donne le nombre total des parts de suffrages exprimés et pour chaque liste, le nombre total de suffrages obtenus.

Ce nombre total de suffrages est divisé dans un deuxième temps par le nombre de mandats de chaque liste. Au niveau cantonal, cela donne le nombre de sièges attribués à chaque liste. Pour ce calcul, on applique la méthode du diviseur doublement proportionnel et de l'arrondi standard. Le nombre total de parts de suffrages d'une liste est divisé par un diviseur déterminé. Le chiffre est ensuite arrondi selon une procédure standard. La répartition au niveau supérieur est ainsi terminée.

Répartition au niveau inférieur. Il s'agit ici de répartir les résultats de la répartition au niveau supérieur entre les cercles électoraux et les listes de chaque cercle électoral. Une fois de plus, on applique un diviseur à arrondi standard. Un diviseur est déterminé pour chaque cercle électoral afin qu'il soit possible de répartir les mandats au sein du cercle électoral. Ensuite, on définit un diviseur de liste afin de répartir les mandats entre les listes du cercle électoral.

Mathématiquement, il existe donc une répartition précise qui réponde aux conditions du système biproportionnel double Pukelsheim. Le résultat de ce calcul biproportionnel montre le nombre exact obtenus par une liste dans un cercle électoral donné.

4.6 Les avantages du double Pukelsheim

Ce système reflète avec précision la volonté des électeurs et électrices dans le canton, et en raison de la clause de barrage naturelle basse, il facilite l'obtention d'un siège au parlement pour les petits partis. Même dans les cercles électoraux de très petite taille et peu homogènes, la répartition des sièges est plus équitable.

Le double Pukelsheim garantit dans toute la mesure du possible l'égalité de résultat des suffrages exprimés. Les suffrages ont pratiquement tous le même poids et le nombre des suffrages perdus est réduit dans toute la mesure du possible, puisque tous les sièges sont répartis en une seule fois au niveau supérieur. Ainsi, les petits partis ont de meilleures chances d'obtenir un mandat quand la répartition est centrale.

4.7 Les inconvénients du système

Le double Pukelsheim est un système mathématiquement complexe. Il est difficile pour les électeurs et électrices de suivre le calcul et de contrôler la répartition des sièges. Il est impossible de calculer les résultats sans l'aide d'un ordinateur.

Alors que dans le système actuel, l'élection se déroule au niveau du cercle électoral, la répartition des sièges entre les partis dans le double Pukelsheim se fait de manière centrale, pour l'ensemble du canton. La proportionnelle entre les partis se traduit très bien au niveau cantonal. Mais il n'est pas possible en revanche de garantir la répartition proportionnelle dans le cercle électoral.

C'est dans la répartition dite contradictoire des sièges que l'on voit un effet particulièrement négatif, en raison du transfert de suffrages d'autres cercles électoraux. La répartition est dite contradictoire parce que dans un cercle électoral donné, une liste qui a obtenu moins de suffrages qu'une autre liste obtient pourtant un siège de plus. Pour les électeurs et électrices, il est très difficile de comprendre ce phénomène.

Un autre inconvénient du système réside dans le fait que dans le système électoral bernois, les mandats ne sont pas partout répartis en proportion du nombre d'habitants. Dans le Jura bernois,

il y a ainsi une exception: pour assurer la protection de la minorité, douze mandats lui sont garantis, indépendamment du nombre de ses habitants, alors qu'une répartition véritablement proportionnelle lui en aurait valu huit. Avec le double Pukelsheim, dans le cercle électoral du Jura bernois, la distorsion serait encore plus forte que dans d'autres cercles électoraux. Les partis qui ne présentent de liste que dans le Jura bernois seraient en plus mauvaise position que selon le système actuel. Un parti régional, par exemple, qui ne présente de candidatures que dans le Jura bernois y obtient aujourd'hui trois mandats avec 20 pour cent des suffrages, alors qu'avec le double Pukelsheim, il ne pourrait conquérir que deux mandats au maximum puisque sa part totale des suffrages au niveau du canton ne donnerait rien.

A cela s'ajoute que les petits partis ne profitent pas nécessairement du double Pukelsheim. L'appareillement de listes de deux ou trois petits partis peut dans certaines circonstances leur permettre d'obtenir aujourd'hui un siège dans un cercle électoral, alors que ces mêmes petits partis n'y parviendraient plus sous le régime du double Pukelsheim, puisque les appareillements de listes ne sont plus possibles.

Enfin, la clause de barrage plus basse qui va de pair avec le double Pukelsheim entraînerait forcément des discussions à ce sujet. Aussi bien le canton de Zurich que le canton d'Argovie ont défini une clause de barrage en rapport avec leur adoption du double Pukelsheim. Dans le canton de Zurich, un groupe de listes (portant la même dénomination) participe à la répartition des sièges si au moins l'une des listes a obtenu au moins cinq pour cent des suffrages de parti du cercle électoral concerné. Dans le canton d'Argovie, le système est le même mais de plus, un groupe de listes prend également part à la répartition des sièges si la part totale des suffrages obtenus dans le canton correspond à au moins trois pour cent.

L'introduction d'une clause de barrage compromettrait cependant la réalité de l'égalité des résultats voulue avec le changement de système.

5. Comparaison intercantonale

Jusqu'ici, le système du double Pukelsheim a été choisi pour la répartition des mandats dans les cantons de Zurich, d'Argovie et de Schaffhouse. Le 5 octobre 2014, le canton de Zoug a pour la première fois appliqué le double Pukelsheim lors des élections cantonales. Dans le canton de Nidwald, les électeurs et électrices ont approuvé en septembre 2013 l'introduction de ce système.

Dans le canton de Lucerne, au moment de la révision de la constitution, la commission constitutionnelle a rejeté l'idée de l'introduction du double Pukelsheim. Dans les cantons de Soleure et de Saint-Gall, le parlement cantonal a rejeté des interventions déposées dans ce sens. Dans le canton de Thurgovie, c'est une initiative populaire demandant l'introduction du système biproportionnel qui a été rejetée en votation populaire.

Dans le canton de Bâle-Ville, le Grand Conseil a été le premier parlement de Suisse à décider en 2011 l'adoption du système de Sainte-Laguë.

Dans différents cantons, la situation est actuellement celle d'une grande incertitude. Dans le canton de Schwyz, les électeurs et électrices pourront choisir le système électoral aux urnes. Le Conseil d'Etat de ce canton propose en effet l'introduction du double Pukelsheim. Et dans les cantons du Valais, d'Uri, des Grisons et de Fribourg la révision du droit électoral est en discussion.

6. Conclusion

Le Conseil-exécutif reconnaît que le système du double Pukelsheim présente certains avantages. Il constate cependant aussi que les inconvénients, dont certains sont considérables, l'emportent. En effet, les imperfections de la répartition proportionnelle au niveau du cercle électoral, la distorsion particulièrement prononcée dans le cercle électoral du Jura bernois et la difficulté de comprendre le mode de calcul sont autant d'arguments contre le changement de système. On aurait d'ailleurs tort de sous-estimer ce dernier point: la possibilité de comprendre le système électoral est un facteur essentiel de la démocratie directe. Plus les règles du jeu sont compliquées, plus grand est le risque que la légitimité se disloque.

Pour les électeurs et électrices, le système « Hagenbach-Bischoff » est transparent et compréhensible. Il permet de garantir que l'élection selon le mode proportionnel soit équitable et conforme à la Constitution, avec une répartition précise des sièges au niveau régional. Ce système n'a valu au canton de Berne que des expériences positives. Le Conseil-exécutif se propose donc de le garder.

Au Grand Conseil