



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	062-2025
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2025.GRPARL.138
Déposée le :	12.03.2025
Motion de groupe :	Non
Intervention de l'organe du GC :	Non
Déposée par :	Kullmann (Thun, UDF) (porte-parole) Grabner (La Neuveville, UDC) Freudiger (Langenthal, UDC) von Arx (Spiegel b. Bern, PVL) Messerli (Nidau, PEV)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	856/2025 du 20 août 2025
Direction :	Chancellerie d'État
Classification :	Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif :	Rejet

À quand l'élection du Conseil-exécutif selon le mode proportionnel ?

Le Conseil-exécutif est chargé de présenter dans les plus brefs délais au Grand Conseil une modification de la Constitution cantonale et une modification de la loi sur les droits politiques afin que l'élection du Conseil-exécutif en 2030 puisse être organisée à la proportionnelle. Concernant les questions de mise en œuvre, portant notamment sur

- le siège du Jura bernois garanti par la Constitution cantonale,
- la procédure concrète d'attribution des sièges,
- la possibilité d'apparementements et de sous-apparementements de listes,
- la procédure en cas de retrait d'un membre du Conseil-exécutif en cours de législature (remplacement par un vint-ensuite ou élection de remplacement ?),

il conviendra de soumettre différents modèles au Grand Conseil.

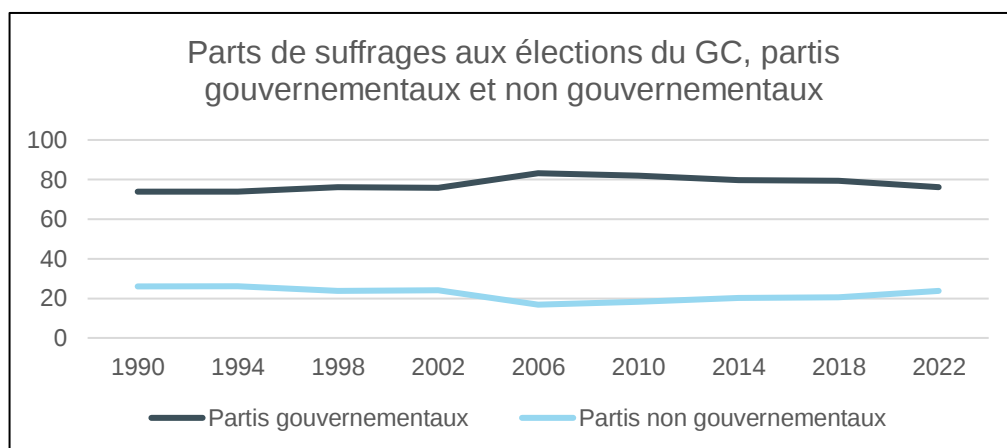
Développement :

Depuis plus de cent ans, le Conseil national est élu à la proportionnelle pour de bonnes raisons : ce mode d'élection permet une meilleure représentation de la population au sein d'un organe politique et une répartition plus équitable des sièges, c'est-à-dire qu'un parti soit représenté de manière plus systématique en fonction de la proportion de suffrages obtenus. C'est le principal atout du scrutin proportionnel, mais ce mode de scrutin a également d'autres avantages.

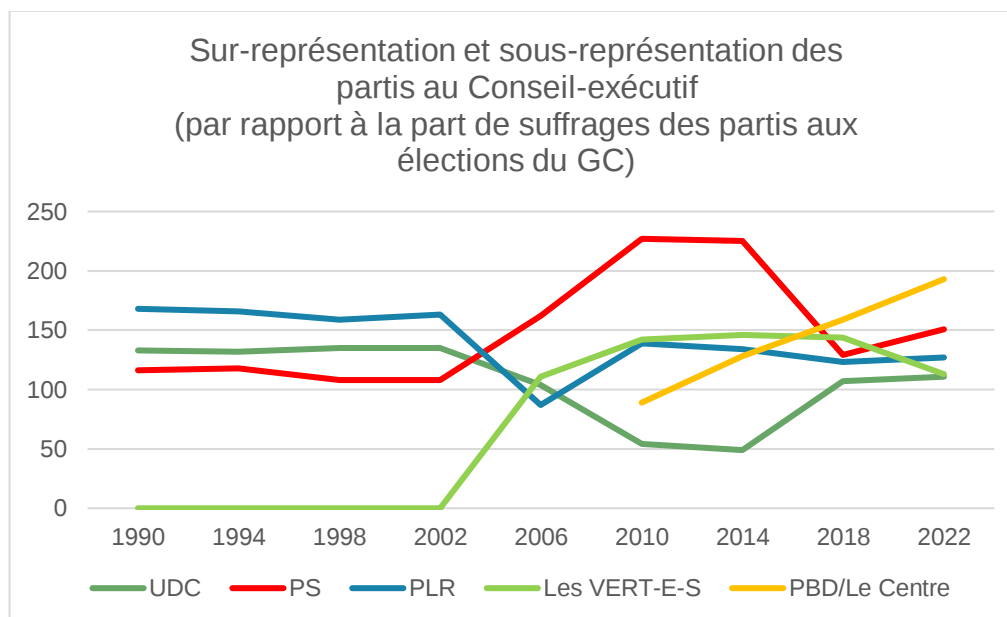
- Les électrices et les électeurs ont le choix parmi un éventail plus large de candidatures.

- Les électrices et les électeurs influencent davantage le choix des personnes élues ; par exemple, les partis qui briguent un siège ont la possibilité de faire concourir plusieurs candidates ou candidats. La gagnante ou le gagnant acquiert davantage de légitimité démocratique par une élection à la proportionnelle que par un processus de sélection interne au parti.
- Il n'est plus nécessaire d'organiser un deuxième tour de scrutin, ni même, selon les modalités, des élections de remplacement en cas de démission en cours de législature. Le canton réalise donc des économies.

L'argument souvent invoqué pour défendre les élections à la majorité est celui qu'il s'agit d'une élection de personnes et que la notion de personne est importante dans l'élection d'un gouvernement. Il faut toutefois noter qu'il est difficile de faire une distinction claire et nette entre scrutin à la majorité et scrutin à la proportionnelle. Les politologues Rein Taagepera et Matthew Shugart préfèrent considérer que le principal signe distinctif entre les systèmes électoraux est la taille des cercles électoraux (cf. Taagepera et Shugart, 1989, p. 112 ss). Ainsi, l'élection d'un organe à sept têtes tel que le Conseil-exécutif continuera de présenter certaines caractéristiques fortes d'une élection de personne, même en cas d'adoption du système à la proportionnelle.



Graphique n° 1 : parts de suffrages additionnées (élections au GC) des partis gouvernementaux



Graphique n° 2 : poids des voix dans les résultats par parti. 100 signifie que la part de sièges au sein du Conseil-exécutif correspond à la part de suffrages du parti aux élections du Grand Conseil.

L'argument décisif en faveur de l'introduction d'élections à la proportionnelle reste toutefois celui de l'équité, une voix pesant dans les résultats le poids le plus similaire possible pour tous les partis. Le graphique n° 1 montre qu'un quart des électrices et des électeurs n'était pas représenté au sein du Conseil-exécutif dans les années 1990. Lorsque les VERT-E-S sont entrés au Conseil-exécutif en 2006, ce taux a nettement baissé, mais il est remonté ces dernières années.

Le graphique n° 2 montre la sur-représentation et la sous-représentation des partis au sein du Conseil-exécutif entre 1990 et 2022. Lorsqu'un cercle électoral ne compte que sept sièges, il est inévitable que certains partis soient relativement sur-représentés par rapport à d'autres et inversement. Une répartition des sièges à la proportionnelle permet cependant d'éviter les distorsions les plus flagrantes et peut aussi constituer un facteur de plus grande stabilité politique.

Il est clair qu'au fil de l'histoire, les élections à la proportionnelle ont tendance à remplacer les élections à la majorité. Aujourd'hui, la plupart des communes de taille moyenne à grande du canton élisent leur exécutif à la proportionnelle. Dans le canton du Tessin, le Conseil d'État est même élu sous cette forme depuis 1892, une décision prise à l'époque en réponse à d'importantes tensions politiques¹. L'exemple du Tessin montre bien que des élections à la proportionnelle permettent de renforcer la stabilité et l'équité politiques.

Pour ces différents motifs, il serait judicieux que les élections au Conseil-exécutif de 2030 se déroulent à la proportionnelle.

Enfin, la présente intervention ne cherche pas à remettre en question le siège du Jura bernois garanti par l'article 84 de la Constitution cantonale. L'objectif consiste plutôt à trouver une solution optimale en examinant en détail différentes options dans le contexte des débats sur l'organisation du système électoral proportionnel. Même le système actuel d'élection à la majorité passe par l'application d'une disposition spéciale pour le siège du Jura bernois, à savoir le calcul de la moyenne géométrique.

Sources :

Taagepera, Rein et Matthew S. Shugart. 1989. Seats and Votes : The Effects and Determinants of Electoral Systems. New Haven, Connecticut : Yale University Press.

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).

La modification du système utilisé pour l'élection du Conseil-exécutif a déjà fait l'objet de discussions par le passé et refait régulièrement surface. En 1988, l'initiative populaire « pour l'élection du Conseil-exécutif à la proportionnelle » a été rejetée dans les urnes à 62,9 % de non. Au début des années 1990, cette demande a été réitérée et rejetée lors de la révision totale de la Constitution du canton de Berne. Plus tard, différentes interventions parlementaires ont été déposées à ce sujet (M 097-2002 Rytz, M 131-2006 PS-JS Bernasconi et M 150-2006 Dätwyler), et un rapport daté du 13 août 2008 a été présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant l'élection des membres du Conseil-exécutif au scrutin proportionnel [Élection du Conseil-exécutif à la proportionnelle]. Le 17 novembre 2008, lors du débat sur le rapport, le Grand Conseil a rejeté les déclarations de planification qui demandaient le passage

¹ <https://napoleonsnightmare.ch/2014/12/23/wie-das-tessin-zum-schweizer-proporzpionier-wurde> (en allemand)

au système proportionnel. La motion 183-2014 Messerli/Gsteiger et la motion 153-2021 PVL/PEV, qui poursuivaient le même but, ont également été rejetées par le Grand Conseil par 118 non contre 23 oui et 10 abstentions pour la première et par 76 non contre 65 oui et 4 abstentions pour la seconde.

La législation fédérale confère aux cantons la liberté de définir les modalités de l'élection de leur gouvernement respectif. 25 cantons ont opté pour le scrutin majoritaire pour l'élection de leur gouvernement. Le dernier canton en date à avoir changé de système est le canton de Zoug qui, à l'issue d'une initiative populaire adoptée à une large majorité, est passé du mode proportionnel au mode majoritaire. Le mode proportionnel n'est en usage que dans le canton du Tessin. À l'inverse, de nombreuses communes bernoises ont choisi le scrutin proportionnel pour élire leur exécutif.

Le Conseil-exécutif reconnaît – comme déjà expliqué dans sa réponse à la motion Messerli/Gsteiger et à la motion PVL/PEV – que les bons arguments ne manquent pas, tant en faveur du mode majoritaire que du 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 candidates et candidats. Dans le système proportionnel en revanche, l'accent porte sur la répartition des sièges entre les listes des partis proportionnellement à leur électorat.

Le Parlement et le gouvernement n'ont pas les mêmes fonctions. Le Grand Conseil prend les décisions majeures. Il doit représenter autant de groupes de la société que possible, raison pour laquelle le système proportionnel représente la procédure adéquate. À l'inverse, le Conseil-exécutif est l'autorité dirigeante et exécutive supérieure du canton qui, sous réserve des compétences du Grand Conseil, définit les objectifs de l'activité étatique. Le scrutin majoritaire tend moins à parvenir à une représentation fidèle de la population qu'à mettre en place un gouvernement qui soit apte à agir. Le mode majoritaire présente donc certains avantages à cet égard : la population élit directement les membres du gouvernement à qui elle veut confier la fonction gouvernementale, indépendamment des partis et des listes. Pour être élus au Conseil-exécutif selon le scrutin majoritaire, les candidates et candidats 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.

Dans le développement de la motion, il est affirmé qu'avec un scrutin proportionnel, les électrices et les électeurs ont le choix parmi un éventail plus large de candidatures et que les personnes élues jouissent alors d'une plus grande légitimité démocratique. Il convient à ce propos de relever que le système proportionnel prévoit lui aussi une présélection des candidates et des candidats par les organes des partis et que rien ne garantit que les électrices et les électeurs se voient proposer une sélection sensiblement plus large de candidatures au sein d'un parti ou d'une alliance de partis pour l'élection de l'exécutif. D'ailleurs, le scrutin majoritaire laisse lui aussi le choix aux groupes politiques de déposer non pas une seule candidature, mais plusieurs.

Pour être élu selon le mode majoritaire, il faut obtenir la majorité absolue des voix au premier tour ; au second tour, la majorité des suffrages suffit. Ces obstacles renforcent la légitimité démocratique des personnes élues. Dans le système proportionnel en revanche, les personnes dites viennent-ensuite, qui n'avaient donc pas réussi à obtenir de siège le jour du scrutin, peuvent prendre la place de membres du Conseil-exécutif qui se retirent avant la fin du mandat. Or, la légitimité démocratique d'une telle personne, vient-ensuite sur la liste des représentantes ou représentants d'un parti, est nettement plus faible. Il est certes possible d'organiser des élections complémentaires en cas de vacance, même dans un système à la proportionnelle –

comme dans le cadre des élections municipales de la ville de Berne – auquel cas l'argument financier mentionné par les motionnaires est vidé de sa substance.

En 2018, un obstacle a été introduit pour éviter que des candidates et candidats n'ayant aucune chance de décrocher un siège n'entraînent un second tour de scrutin inutile lors d'une élection selon le mode majoritaire. Désormais, seules les candidates et candidats qui ont obtenu au moins trois pour cent des suffrages valables au premier tour du scrutin sont éligibles. La probabilité d'un second tour (entraînant lui aussi des coûts), déjà faible en soi lors de l'élection du Conseil-exécutif, a ainsi encore pu être diminuée.

Dans le canton du Tessin, lors de l'élection du Conseil d'État 2023 à la proportionnelle, 49 personnes se sont portées candidates sur dix listes. Dans le canton de Berne, 18 personnes se sont portées candidates à la dernière élection de renouvellement général selon le mode majoritaire. Le nombre de candidatures pour repouvoir cinq sièges uniquement était donc largement plus élevé dans le canton du Tessin que dans le canton de Berne, où le nombre de sièges se monte à sept. La comparaison avec le canton du Tessin montre que le scrutin proportionnel, lié aux listes, peut faire augmenter le nombre de candidates et de candidats de façon significative. Avec 49 candidatures ou plus, un système d'élection à la proportionnelle ne présenterait plus les vraies caractéristiques d'un scrutin uninominal.

Or, l'argument décisif en faveur de l'introduction d'élections à la proportionnelle reste, selon les motionnaires, celui de l'équité. Dans les faits, lors d'une élection selon le mode majoritaire, toutes les voix pour des personnes non élues sont perdues. Lors d'une élection selon le mode proportionnel en revanche, chaque voix contribue au résultat, même celles pour les candidates et candidats non élus. Les voix revenant aux listes peuvent donc quand même influencer l'issue du scrutin. En revanche, les voix données à des listes qui ne mènent à aucune élection sont perdues (à moins que des apparentements de listes soient autorisés). Cependant, le « poids » d'une voix lors d'une élection selon le mode proportionnel est bien plus élevé, puisque la quantité de suffrages nécessaires pour obtenir un siège est bien plus basse que lors d'une élection selon le mode majoritaire. Pour sept sièges, elle se situerait à 12,15 %.

Le fait qu'une élection selon le mode majoritaire peut mener à une sous-représentation ou à une surreprésentation de certains partis est une conséquence à la fois voulue et inévitable. Comme mentionné, les candidates et candidats doivent être soutenus au-delà des frontières de leur propre parti pour avoir une chance de remporter l'élection. Ainsi, l'appartenance à un parti revêt moins d'importance lors d'un scrutin majoritaire. Du reste, certains partis seraient aussi forcément sous- ou surreprésentés lors de l'élection d'un collège de sept membres selon le mode proportionnel.

Dans sa réponse à la motion Messerli/Gsteiger ainsi qu'à la motion PVL/PEV, le Conseil-exécutif exposait déjà qu'une autre objection à l'introduction du mode proportionnel pour l'élection du Conseil-exécutif est 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 ConstC. Un avis de droit de Tschannen et Herrmann² joint au rapport mentionné analyse en détail différents modèles. Chacun d'eux présente des inconvénients plus ou moins prononcés. Dans l'un des modèles, assorti de l'appréciation « Recommandable », les électrices et électeurs de tout le canton recevraient deux bulletins de vote, l'un pour élire les six membres de la partie germanophone à la proportionnelle et l'autre pour élire la représentation du Jura bernois au scrutin majoritaire (selon le système de la moyenne géométrique). Toutefois, l'avis ne peut exclure qu'un système mixte serait contraire à l'égalité devant la loi et à la liberté de vote,

² Pierre Tschannen / Beatrice Herrmann, avis de droit du 12 septembre 2007 concernant l'élection du Conseil-exécutif du canton de Berne à la proportionnelle (en allemand)

principes inscrits aux articles 8 et 34 de la Constitution fédérale d'alors. La qualification de « Recommandable sous conditions » a été attribuée au modèle selon 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 personnes élues selon la détermination provisoire, l'une d'elles devrait céder sa place, à commencer par une représentante ou un représentant du même parti. Cependant, si la liste de la représentante ou du représentant 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, qui ont reçu la meilleure note dans l'avis de droit, bien qu'assortis de réserves, n'offrent pour le Conseil-exécutif aucune procédure viable pour l'attribution du siège garanti au Jura bernois³.

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

Destinataire
– Grand Conseil

³ Voir explications similaires dans la réponse à la [motion PVL/PEV \(M 153-2021\)](#)