
Numéro de l'intervention: 020-2011
Type d'intervention: **Motion**

Déposée le: 24.01.2011

Déposée par: Widmer (Wanzwil, PBD) (porte-parole)

Cosignataires: 1

Urgente: Oui 31.01.2011

Date de la réponse: 02.03.2011
Numéro de l'ACE 0334-2011
Direction: CHA

Interdiction des apparentements de listes de différents partis

Le Conseil-exécutif est chargé d'abroger les dispositions de la législation sur les droits politiques concernant les apparentements de listes de différents partis. Les sous-apparentements de listes d'un même parti restent admis.

Développement

Lors des élections, la volonté de l'électorat doit pouvoir s'exprimer sans être déformée. Les conditions générales applicables au déroulement des élections sont régulièrement réexaminées et, si nécessaire, adaptées. Ainsi, les cercles électoraux pour l'élection du Grand Conseil ont été agrandis et les bulletins non officiels pour l'élection du Conseil-exécutif ont été supprimés. Cette seconde mesure implique toutefois l'interdiction des apparentements de listes de plusieurs partis.

Les apparentements de listes étaient autrefois justifiés par la nécessité de réduire le nombre de voix perdues. Mais cet argument n'est plus valable, maintenant que la taille des cercles électoraux correspond aux exigences du Tribunal fédéral (plus de 10 mandats par cercle dans tous les cas).

Les apparentements de listes faussent la volonté de l'électorat. On constate que depuis quelque temps, les partis concluent des apparentements en étant guidés plus par des considérations de tactique électorale que par des convergences idéologiques. Etant donné que les suffrages exprimés en faveur des candidats ou candidates profitent également au parti et aux groupements qui ont conclu des apparentements, on aboutit à des constellations pour le moins étranges :

- En cumulant la candidate A du parti 1, l'électeur X veut soutenir une personne et un parti favorables aux baisses d'impôt. Or, le parti 1 a conclu un apparentement avec le parti 2 plutôt hostile aux baisses d'impôt. Les suffrages de l'électeur X profitent donc à des candidats et candidates soutenant des thèses radicalement opposées.
- En votant deux fois pour le candidat B du parti 3, l'électrice Y veut contribuer à faire élire des anti-nucléaires. Mais le parti 3 a apparenté ses listes avec le parti 4 qui ne compte pratiquement que des pro-nucléaires dans ses rangs. Dans ce cas également, les suf-

frages de l'électrice Y profitent aussi à des candidats et candidates favorables au nucléaire.

- L'électeur Z exprime un suffrage cumulé pour le candidat C du parti 5 qui prône une ligne dure pour la politique sociale. Mais le parti 5 s'est allié avec le parti 6 favorable à une politique plus généreuse.

Ces trois exemples ne sont pas fictifs, mais correspondent bel et bien à des apparentements conclus pour les élections cantonales de 2010. On peut sans craindre de se tromper affirmer que ces constellations ne favorisent pas l'expression fidèle de la volonté de l'électorat. Raison pour laquelle les apparentements de listes de différents partis doivent être interdits.

Réponse du Conseil-exécutif

1. Remarques générales

Les cantons peuvent en principe régler eux-mêmes l'exercice des droits politiques au niveau cantonal (art. 39, al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst., RS 101]). Mais ils doivent se plier à certaines règles du droit fédéral. Ainsi, l'article 51, alinéa 1 Cst. les oblige à se doter « d'une constitution démocratique ». Ce qui signifie que les autorités cantonales doivent être constituées dans le respect du *principe de la séparation des pouvoirs* et que le parlement doit être élu au *scrutin populaire direct*.

Deux autres principes ont leur importance dans le contexte qui nous occupe, celui de l'égalité et celui de la garantie des droits politiques (art. 8 et 34 Cst.). De ces deux dispositions constitutionnelles découle un troisième principe: l'égalité en matière électorale qui veut que tous les citoyens et citoyennes puissent participer aux élections avec les mêmes chances. Autrement dit, et telle est la jurisprudence du Tribunal fédéral, il faut respecter l'égalité de décompte, l'égalité de la force électorale et l'égalité des résultats (cf. ATF 131 I 74).

Le *mode proportionnel* est un mode de scrutin qui vise à assurer à un groupement déterminé d'électeurs et d'électrices – groupement politique, économique ou social, groupe de pression, association sans obédience marquée – une quote-part de représentation proportionnée à son importance et indépendante de la volonté de la majorité. D'après la doctrine et la jurisprudence, le canton qui opte pour le mode proportionnel doit diviser son territoire en cercles électoraux de taille si possible égale, comportant le même nombre de mandats, ou alors ne pas le diviser du tout.

Le principe énoncé à l'article 34, alinéa 2 Cst. implique que les résultats électoraux doivent refléter, de manière fidèle et sûre, la volonté librement exprimée de l'électorat. Avec le système proportionnel, chaque groupement obtient un nombre de sièges proportionnel aux suffrages exprimés en sa faveur. Le découpage des cercles électoraux joue un rôle important à cet égard. Il faut suffisamment de motifs objectifs pour pouvoir introduire des éléments étrangers au système ou s'écarter du droit applicable au mode proportionnel.

2. Les apparentements de listes en particulier

Lorsque le mode proportionnel prévoit les apparentements de listes, les listes apparentées sont considérées comme une seule liste lors de la première répartition. Les sièges restants sont ainsi regroupés ce qui diminue le nombre de voix perdues et permet une meilleure exploitation de la force électorale. De manière générale, les listes apparentées ont tendance à obtenir plus de sièges. Lors de la seconde répartition, les sièges attribués au groupe de listes apparentées sont répartis entre les différentes listes.

Le droit fédéral admet les apparentements de listes pour l'élection du Conseil national (cf. art. 31, al. 1 LFDP en relation avec art. 42 LFDP). Les cantons dans lesquels le parlement est élu selon le mode proportionnel sont nombreux à autoriser les apparentements de

listes (BS, LU, SO et TG). C'est également le cas du canton de Berne : l'article 27, alinéa 2 de la loi sur les droits politiques (LDP ; RSB 141.1) prévoit que le Grand Conseil édicte par voie de décret les prescriptions utiles sur le contenu, la signature, le dépôt, la mise au point et la publication des candidatures ainsi que sur les apparentements. Les dispositions d'exécution figurent dans le décret sur les droits politiques (DDP, RSB 141.11).

A l'opposé, certains cantons interdisent expressément les apparentements (AG, BL, FR, NW, SH, SZ, ZG et ZH), dans certains cas pour des raisons historiques. Dans d'autres cas (AG, SH et ZH), l'interdiction s'explique par l'introduction d'un nouveau mode de répartition des sièges (mode de répartition biproportionnelle selon la méthode Pukelsheim).

3. Effets des apparentements de listes

D'après la doctrine et la jurisprudence, les apparentements de listes présentent des avantages pour les petits partis car ils permettent de compenser certains inconvénients dus au système (cercles électoraux de petite taille avec peu de mandats). Dans ce sens, les apparentements procèdent de la protection des minorités et s'inscrivent parfaitement dans l'esprit du mode proportionnel. Mais ils peuvent aussi profiter aux grands partis et, selon les circonstances, renforcer leur influence au détriment des petites formations. Les apparentements de listes ont dès lors des effets variables qui dépendent fortement du cas d'espèce, notamment de la taille du cercle électoral, du nombre de sièges à attribuer, des constellations politiques et des rapports de force. Selon la conception des systèmes électoraux des cantons, le Tribunal fédéral estime, et certains auteurs avec lui, que les apparentements de listes ne se traduisent pas généralement par une amélioration ou une dégradation de la proportionnelle, mais tout simplement par une **modification** de la répartition des sièges.

Malgré les indications qui figurent sur les listes, il est fort possible que les électeurs et électrices ne soient pas réellement conscients que leurs suffrages profitent non seulement à leur parti de prédilection, mais aussi à ceux avec qui il a apparenté sa liste. Les électeurs et électrices n'ont quasiment aucune influence sur la conclusion des apparentements puisque cette décision est dans la plupart des cas prise par le parti, de manière interne. Il est par ailleurs difficile de savoir s'ils sont d'accord de favoriser les alliés de leur parti de prédilection avec leurs suffrages. D'un autre côté, si leur parti obtient un siège supplémentaire, l'apparentement est tout bénéfique.

Par contre, seuls les partis qui concluent des alliances profitent effectivement d'un système autorisant les apparentements de listes de différents partis.

4. Réforme des cercles électoraux et système de répartition des sièges

Le motionnaire justifie sa demande en invoquant le nouveau découpage des cercles électoraux résultant de la réforme de 2010. Selon lui, l'argument des voix perdues ne tient plus depuis la réforme. Les apparentements faussent la volonté de l'électorat. Il constate que depuis quelque temps, les partis concluent des apparentements en étant guidés plus par des considérations de tactique électorale que par des convergences idéologiques.

Même si on observe ici et là que l'effet des apparentements de listes est surestimé, on ne saurait affirmer que la volonté de l'électorat est faussée. Il en irait tout autrement si le canton de Berne devait envisager de remplacer son système de répartition des sièges (méthode Hagenbach-Bischoff) par le système de répartition biproportionnelle (méthode Pukelsheim). Le Grand Conseil a traité il y a quatre ans deux interventions qui réclamaient l'application de la méthode Pukelsheim à l'élection du Grand Conseil (P 029/2007 Kast, Berne [PDC] et M 175/2008 Kast, Berne [PDC]). Dans sa réponse, le Conseil-exécutif avait exposé les avantages et les inconvénients des deux méthodes, précisant que l'introduction d'un nouveau système entraînerait entre autres la suppression des apparentements de listes. Le Grand Conseil avait refusé de modifier le système de répartition des sièges (cf. Journal 2007, p. 312 ss ; Journal 2008, p. 3 ss).

5. Conclusion

A la lumière de la doctrine et de la jurisprudence, le Conseil-exécutif est d'avis que les apparentements de listes ne constituent pas une entorse au système proportionnel. De nombreux cantons et la Confédération admettent les apparentements. Le système des apparentements résulte d'un choix opéré par le législateur, dans la limite de sa vaste liberté d'appréciation. Les avantages et les inconvénients du système se compensent. Le peuple bernois s'est opposé à la suppression des apparentements de listes de plusieurs partis le 22 septembre 1985. Selon le Conseil-exécutif, aucun motif impérieux ne justifie qu'on revienne sur cette décision.

Proposition : rejet.

Au Grand Conseil