



Strasbourg, le 25 septembre 2000

<cd\doc\2000\cd\71f.doc>

Avis N° 128/2000

Diffusion restreinte

CDL (2000) 71

Fr. seul.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

**AVIS PRELIMINAIRE
SUR LE DROIT ELECTORAL
DU CANTON DU TESSIN**

préparé par le Secrétariat de la Commission

**Avis préliminaire sur le droit électoral du canton du Tessin
par Pierre Garrone, Secrétariat de la Commission**

Objectifs de l'avis et méthode de travail

Le présent avis a pour objectifs :

- de présenter les modifications possibles du droit électoral tessinois dans le sens d'un passage à un système majoritaire pour l'élection du Conseil d'Etat et, éventuellement, pour celle du Grand Conseil;
- d'examiner comment le système électoral pourrait faciliter une alternance au pouvoir, notamment sur la base d'une comparaison avec la situation dans d'autres Etats européens.

Les deux questions sont d'une nature différente. La première a un caractère technique, tandis que la deuxième est nettement plus politique. Par conséquent, s'il est relativement facile de proposer des modifications du système électoral et d'expliquer leur effet mathématique, il est beaucoup plus difficile de se prononcer sur les conséquences qu'elles peuvent avoir sur un système politique.

Le présent avis préliminaire indiquera en premier lieu les facteurs qui rendent difficile une réponse claire à la deuxième question. Ensuite, après un rappel des limites générales à toute révision du droit électoral, il examinera les possibilités de modifications, aussi bien pour le Conseil d'Etat que pour le Grand Conseil.

Réflexions préalables : sur la question de l'effet du système électoral sur la vie politique

De manière générale :

- le système électoral influence les résultats de manière directe ; moins il est proportionnel, plus il est «défractionnant», c'est-à-dire qu'il réduit le fractionnement de l'organe élu en favorisant les grands partis et en défavorisant les petits ;
- le système électoral influence aussi les résultats de manière indirecte ; plus le système est défractionnant, plus il incite l'électeur à accentuer ses effets, en votant «utile» ;
- plus un système est défractionnant, plus il facilite l'obtention de la majorité absolue des sièges par un parti, et par conséquent l'existence d'une majorité (parlementaire et gouvernementale) stable.

Pour le reste, l'influence du système électoral sur la vie politique est très difficile à déterminer.

En outre, la nature particulière du système politique suisse conduit à se demander dans quelle mesure les expériences faites à l'étranger sont valables en Suisse. Elle s'exprime notamment par la démocratie de concordance, le caractère plus ou moins proportionnel de la représentation des partis dans les exécutifs cantonaux élus au système majoritaire, l'élection directe d'un gouvernement collégial dans les cantons, le caractère généralisé du panachage, l'absence de responsabilité de l'exécutif devant le législatif, la faible discipline partisane, la démocratie semi-directe.

Principes généraux/limites constitutionnelles à une révision du système électoral

Les principes généraux du droit électoral (suffrage universel, direct, égal, libre et secret) ne sont en cause que de manière limitée dans le cadre de la révision proposée.

En cas de création de circonscriptions pour l'élection du Grand Conseil, il conviendra cependant de ne pas créer d'inégalités de représentation entre les circonscriptions. En outre, si un système proportionnel reste garanti par la Constitution cantonale, mais que ses détails sont définis par la législation, il conviendra de s'assurer qu'il n'impose pas un seuil (quorum) trop élevé (égalité de la force électorale).

La question de savoir si la liberté de vote impose en droit suisse le droit de panacher les listes sera brièvement examinée.

En outre, même si cela n'est pas imposé en droit, il convient d'éviter des changements fréquents du droit électoral.

Propositions de modifications du droit électoral

A. L'élection du Conseil d'Etat

1. Adoption d'un système majoritaire

Cette solution est celle retenue dans presque tous les cantons. Elle présente un certain nombre d'alternatives :

- *Système à la majorité relative ou absolue :*

Presque tous les cantons pratiquent un système à la majorité absolue au premier tour et à la majorité relative au deuxième tour, alors qu'à Genève, c'est la majorité relative qui suffit.

Si un système à la majorité relative est retenu, on peut toutefois prévoir que ne sont élus au premier tour que les candidats qui figurent sur un certain pourcentage des bulletins valables (à Genève : un tiers).

Dans le cas où, comme dans tous les cantons pratiquant le système majoritaire, un système à la majorité absolue est choisi, il convient de déterminer comment celle-ci est calculée. En effet, dans les circonscriptions plurinominales, contrairement aux circonscriptions uninominales, le terme «majorité absolue» peut être compris de différentes manières. En Suisse, trois méthodes sont traditionnellement pratiquées pour calculer la majorité absolue :

- la méthode classique, qui est la plus simple : la majorité absolue est comprise comme la moitié plus un des bulletins valables;
- la méthode «zurichoise» : la majorité absolue est la moitié plus un du quotient du nombre de lignes valablement remplies (c'est-à-dire ni blanches ni nulles) par le nombre de sièges à pourvoir; le calcul, qui ne tient pas compte des lignes blanches et nulles, facilite l'obtention de la majorité absolue au premier tour;
- la méthode «grisonne» : la majorité absolue est égale au nombre de lignes remplies, divisé par le nombre de sièges à pourvoir augmenté d'un; ce système rend difficile l'obtention de sièges au premier tour, mais vise à ce qu'il ne soit pas possible que plus de candidats obtiennent la majorité absolue qu'il n'y a de sièges à pourvoir.

La pratique de tous les cantons est que, si la majorité absolue n'est pas atteinte au premier tour, un second tour est organisé à la majorité relative. Il convient alors de déterminer qui a le droit de se présenter au second tour : n'importe quel citoyen ? tout candidat présent au premier tour ? seuls les candidats qui ont obtenu un certain nombre de voix au premier tour ?

- La question des *circonscriptions* ne doit par contre pas se poser, tous les gouvernements cantonaux étant élus dans une seule circonscription.

- Le *panachage*, aussi bien que le droit de biffer ou d'ajouter des candidats sur une liste, voire de remplir une liste blanche, est admis de manière générale en Suisse. L'introduction d'une liste bloquée, empêchant de voter simultanément pour des candidats de tendance politique opposée, est extrêmement difficile politiquement, et sa constitutionnalité est douteuse.

En Suisse, au système majoritaire, l'électeur dispose très généralement d'un nombre de voix égal au nombre de sièges à pourvoir, et le panachage est admis. Il est toutefois concevable, pour assurer la représentation des partis minoritaires, de pratiquer le vote limité, qui permet à l'électeur de voter pour un nombre de candidats inférieur à celui des sièges à pourvoir. Ce système a d'ailleurs été appliqué au Tessin lorsqu'il est revenu au système majoritaire pour l'élection du Conseil d'Etat, de 1905 à 1920. Il est aussi envisageable de permettre à l'électeur de cumuler un candidat. En pratique toutefois, les électeurs panachent beaucoup, ce qui «proportionnalise» le plus souvent le résultat quel que soit le mode de scrutin retenu.

- Si l'on exclut la liste bloquée, il est improbable que la constitution d'un gouvernement homogène soit possible compte tenu de la pratique des électeurs dans la plupart des cantons. Il est à noter à cet égard que Genève, qui avait connu pour la première fois depuis un demi-siècle un gouvernement uniquement de droite en 1993, est revenue à un gouvernement plus «proportionnel» en 1997.

2. Un aménagement du système proportionnel ?

La nouvelle Constitution tessinoise, en prévoyant (art. 66) un système de répartition aux plus forts restes, tend à favoriser les petits partis et donc le fractionnement des sièges. Le retour à un système à la plus forte moyenne ne devrait toutefois pas changer fondamentalement la situation.

Une formule tendant à favoriser la coalition (éventuellement le parti) le plus important pourrait aussi être envisagée, par exemple en prévoyant que la liste, ou le groupe de listes apparentées, qui a obtenu le plus grand nombre de voix, mais au moins 40 % de celles-ci, ne peut avoir moins de trois élus sur cinq au Conseil d'Etat.

B. En ce qui concerne l'élection du Parlement

L'aménagement du système proportionnel apparaît comme la solution la plus réaliste pour l'élection du Grand Conseil.

1. Le passage au système majoritaire ?

En effet, le système majoritaire est aujourd'hui devenu absolument exceptionnel pour l'élection des législatifs cantonaux en Suisse. Le seul canton relativement peuplé qui le pratique est celui des Grisons. Un retour au système majoritaire serait donc contraire à l'évolution générale.

D'ailleurs, dans la plupart des Etats européens, un système proportionnel ou partiellement proportionnel est appliqué.

En outre, le canton du Tessin fut le premier Etat au monde à appliquer le système proportionnel pour l'élection de son Parlement, après le Danemark, qui ne l'avait introduit que pour la Chambre haute. L'innovation était due entre autres aux effets excessivement disproportionnés du système majoritaire, combinés avec la problématique de la répartition des sièges entre les circonscriptions, qui avaient entraîné une crise politique violente.

Outre les points mentionnés ci-dessus pour le Gouvernement, la question délicate du découpage et de la répartition des sièges entre les *circonscriptions* se pose en cas de passage au système majoritaire pour l'élection du Grand Conseil. Compte tenu du fait qu'actuellement la répartition des sièges a lieu au niveau du canton tout entier, ce qui n'est pas concevable au système majoritaire, il convient de définir les circonscriptions, ainsi que la répartition des sièges entre celles-ci, à savoir sa fréquence, le mode de calcul de cette répartition et la clé de répartition (nombre d'habitants, nombre de citoyens suisses - y compris les mineurs -, nombre d'électeurs inscrits).

Le choix d'un système essentiellement plurinominal – comme celui pratiqué dans les cantons qui emploient encore le scrutin majoritaire ou auparavant en droit fédéral ou cantonal – pourrait conduire aux cas de figure suivants (sous toutes réserves compte tenu de la difficulté de prévoir les effets du système électoral sur le système politique) :

- soit une forte surreprésentation du parti ou de la coalition majoritaire (situation du Tessin avant l'introduction de la représentation proportionnelle) ;
- soit un résultat davantage proportionnel du fait du panachage, mais tendant à défavoriser les tendances politiques différant davantage des autres (comme le parti socialiste dans les Grisons).

Etant donné que les circonscriptions ne devraient en principe pas être égales en population (ou en nombre de citoyens suisses ou d'électeurs inscrits), elles pourraient correspondre à des unités administratives préexistantes. Elles devraient être relativement petites pour éviter une surreprésentation extrême des tendances majoritaires. Une disproportion trop grande de la taille des circonscriptions devrait de préférence être évitée, afin d'éviter que le système électoral ait un effet trop différent selon les circonscriptions.

Le choix d'un système uninominal, outre son caractère insolite en Suisse, poserait des problèmes supplémentaires de découpage des circonscriptions, qui devraient cette fois, conformément au principe de l'égalité de représentation, représenter un nombre analogue d'habitants, de citoyens ou d'électeurs.

2. Un système mixte ?

Un *système mixte* (partiellement majoritaire, et partiellement proportionnel) est envisageable. Retenu dans plusieurs Etats européens, ce type de système pose les questions de découpage des circonscriptions déjà mentionnées, sauf introduction d'une prime à la majorité (voir plus bas). Il ne s'est jusqu'à présent pas imposé en Suisse (sous réserve de la combinaison de circonscriptions uninominales ou binominales majoritaires avec des circonscriptions proportionnelles, qui ne semble pas applicable au Tessin). C'est pourquoi, son introduction apparaît également difficile.

Les *systèmes mixtes* sont très divers. Ils peuvent avoir un effet essentiellement proportionnel, comme le système de la représentation proportionnelle personnalisée employé en Allemagne, où la moitié des sièges sont attribués au système majoritaire dans des circonscriptions uninominales,

mais où l'ensemble des sièges est réparti de telle manière que le résultat final soit proportionnel. Ils peuvent être plus nettement majoritaires, comme le système italien où seuls 25 % des sièges sont attribués au système proportionnel ; même s'il s'agit là aussi de mandats de compensation, le résultat final n'est pas vraiment proportionnel. Il se peut aussi que certains sièges soient alloués au système majoritaire et d'autres au système proportionnel, sans mandats de compensation (application séparée des systèmes majoritaire et proportionnel).

En cas d'introduction d'un système mixte, un découpage des circonscriptions doit avoir lieu pour les sièges attribués au système majoritaire ; il devrait être évité pour les sièges attribués à la proportionnelle, afin d'éviter des complications inutiles.

Le système de la *prime à la majorité* est en réalité un système mixte qui permet d'éviter le découpage en circonscriptions. Déjà mentionné plus haut en rapport avec l'élection du Conseil d'Etat, il pourrait par exemple permettre à la liste, ou au groupe de listes apparentées qui arrive en tête, avec au moins 40 % des voix, d'obtenir la majorité absolue des sièges ; cumulativement ou alternativement, la liste obtenant la majorité absolue des voix pourrait se voir attribuer 60 % des sièges. La prime à la majorité devrait favoriser les apparentements, voire les listes communes de plusieurs partis, dans le but de former une majorité. Cependant, après les élections, il n'est pas certain que l'alliance entre des partis, constituée dans un but électoral, subsiste solidement.

3. Un aménagement du système proportionnel

Une réduction de la proportionnalité des résultats, sans renonciation au système proportionnel, est possible de trois manières :

a. Par une modification de la méthode de calcul : par exemple, le système Hagenbach-Bischoff favorise plutôt les grands partis, ce qui n'est pas le cas du système des plus forts restes actuellement appliqué ; cependant, une telle modification n'aurait à elle seule presque aucune portée en cas de maintien de la circonscription unitaire actuelle de 90 sièges.

b. Par un découpage en circonscriptions comprenant un nombre restreint de sièges ; moins les circonscriptions sont grandes, plus les grands partis sont favorisés, du moins si l'on renonce au système des plus forts restes en faveur d'un système plus défractionnant (cf. point a) ; là encore, une disproportion trop grande de la taille des circonscriptions devrait de préférence être évitée, afin d'éviter que le système électoral ait un effet trop différent selon les circonscriptions, et il est souhaitable de s'en tenir aux unités administratives préexistantes (cf. pour le système majoritaire). Pour le reste, les mêmes problèmes de découpage des circonscriptions qu'au système majoritaire se posent *mutatis mutandis*, ce qui rend l'exercice difficile.

c. Par l'introduction d'un quorum éliminant les petits partis sur le plan cantonal (par exemple un quorum de 5, 7 voir 10 %). Cette solution est la plus drastique mais aussi la plus simple. En cas de maintien de la composition partisane actuelle, elle n'aurait toutefois qu'un effet marginal.

En général, un aménagement du système électoral proportionnel ne devrait pas avoir de grandes incidences sur la répartition des sièges et, par conséquent, sur la vie politique.

Quelles conclusions ?

En ce qui concerne l'orientation à prendre pour la modification du droit électoral tessinois, les conclusions dépendront largement de la demande des autorités tessinoises.

Quant à la question de savoir comment le système électoral pourrait faciliter une alternance au pouvoir, une solution toute faite n'existe pas, compte tenu des particularités du système politique suisse. Tout au plus peut-on relever à ce stade que, plus le système s'éloigne de la représentation proportionnelle intégrale, plus il facilite la constitution d'une majorité claire et, par conséquent, l'alternance au pouvoir. Le système électoral n'est toutefois, encore une fois, qu'un élément de la vie politique, et les effets d'une réforme ne pourront être constatés qu'une fois que celle-ci aura été appliquée pendant un certain temps.