



Venise, le 13 octobre 2000

<cd\doc\2000\cd\85f.doc>

Avis N° 128/2000

Diffusion restreinte

CDL (2000) 85

Fr. seul.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

**SYSTEME ELECTORAL
DU CANTON DU TESSIN
(SUISSE)**

**Intervention de M^e Giorgio Battaglioni,
Directeur de la Division de la justice
et coordinateur du Département des institutions**

Introduction

Quelle démocratie a réalisé le canton du Tessin? Unique canton italoophone de la Confédération helvétique, depuis environ un siècle, il est gouverné par un consensus, qui ne repose pas sur une bipolarisation des partis politiques, mais plutôt sur un éparpillement des forces en jeu, entre le parti libéral radical (30.7%), le parti démocrate-chrétien (24,9%), le parti socialiste (17,6%) et la ligue des Tessinois (21,1%) (résultats de l'élection du Gouvernement du 18 avril 1999).

D'après les textes de politologie on pourrait parler de démocratie consensuelle. Historiquement, les vicissitudes qui ont conduit le canton du Tessin à adopter un type de démocratie consensuelle coïncident seulement en partie avec l'évolution de l'Etat fédéral, tandis qu'elles en divergent en grande partie. Il y a environ 100 ans, c'était en 1891, le Conseil fédéral a pratiquement imposé le système électoral proportionnel en le fixant dans la Constitution cantonale, et ceci indépendamment des intentions de collaboration que manifestaient à l'époque les formations politiques locales. En effet, la représentation proportionnelle a été la réponse donnée à un système bloqué, et qui avait fait jusqu'alors usage de la violence comme unique instrument plausible de l'alternance entre les forces politiques en jeu. Du coup, le canton du Tessin se dota d'un système proportionnel pour les élections politiques cantonales et communales, ainsi que pour l'élection populaire du Gouvernement, également élu avec la proportionnelle.

Mon exposé porte sur le système électoral du canton du Tessin, mon analyse se reposant sur le mode d'élection – chaque quatre ans - du Parlement cantonal, du Gouvernement cantonal, des deux députés tessinois élus au Conseil des Etats ainsi que des autorités communales, Conseil communal et Municipalité, respectivement législatif et exécutif.

Je terminerai mon exposé en esquisant quelques perspectives futures, vus les problèmes ou plutôt les limites que l'actuel système électoral pose, et qui rend nécessaire la réouverture du débat sur le passage au mode de scrutin majoritaire.

I. Election du Parlement cantonal

Dans le canton du Tessin, le Parlement, dénommé Grand Conseil, est composé de 90 députés.

Seul canton suisse avec Genève, à considérer l'élection du Grand Conseil dans le cadre d'une circonscription unique, le Tessin répartit ainsi les sièges entre les différentes listes sur la base des résultats électoraux du canton entier. Cependant, dans le but d'assurer une représentation équitable des différentes régions du canton, les partis ont la faculté - mais non l'obligation - de présenter des candidats subdivisés entre les 10 circonscriptions, qui correspondent à un district ou à un groupe de cercles. Dans ce cas, les sièges obtenus par les partis au niveau du canton entier sont attribués à chacune des circonscriptions proportionnellement aux suffrages que les listes y ont reçus. Dans la pratique, les grands partis font généralement usage de la faculté de présenter des candidatures subdivisées en circonscriptions, et ce procédé sert pour l'attribution des mandats au sein de la même liste.

Pour la répartition des sièges entre les listes, le nombre total des suffrages est divisé par le nombre de sièges à pourvoir, c'est-à-dire par 90; ensuite, les sièges sont attribués moyennant la division du nombre de suffrages de chaque liste par le quotient ainsi obtenu. Si cette première répartition laisse des sièges vacants, ceux-ci sont attribués aux listes qui présentent les plus forts restes: le canton du Tessin applique donc à cet égard le système des plus forts restes.

Les listes qui n'ont pas atteint le quotient ne participent pas à la répartition des sièges: pour l'élection du Parlement, le Tessin connaît un quotient électoral de 1,1%. L'apparement des listes est admis; dans ce cas, les listes sont traitées, au moment de la répartition des sièges, comme une seule liste.

Les électeurs émettent un vote nominatif en marquant d'une croix le nom d'un des candidats de la liste qu'ils choisissent. L'électeur dispose au maximum de 20 votes préférentiels, et il a aussi le droit de donner son suffrage à des candidats d'autres partis (panachage); cependant il ne peut pas biffer les noms de candidats (latoisage).

II. Election du Gouvernement cantonal

Le Gouvernement, dénommé Conseil d'Etat, est composé de 5 membres. Le canton du Tessin est, avec Zoug, le seul canton suisse qui connaît le système proportionnel pour l'élection du Gouvernement. Cette élection considère le territoire du canton comme le cadre de circonscription électorale unique.

Pour le répartition des sièges, le quotient est déterminé en divisant le nombre total de suffrages par le nombre de sièges à pourvoir, augmenté d'un, c'est-à-dire par 6; ensuite, on attribue autant de sièges que possible en divisant le nombre de suffrages de chaque parti par ce quotient. S'il reste des mandats à pourvoir, on divise le nombre de suffrages de chaque liste par le nombre de sièges qu'elle a déjà obtenus augmenté d'un, on accorde le premier siège vacant à la liste qui a le plus fort quotient, et ainsi de suite, jusqu'à la répartition de tous les sièges. Le canton du Tessin applique donc à cet égard le système proportionnel avec attribution des sièges restants à la plus forte moyenne. Pour l'élection du Gouvernement, un quorum minimal déterminé n'est pas requis par la loi. L'apparement des listes est admis.

L'électeur dispose au maximum de 3 votes préférentiels, et il a aussi le droit de donner son suffrage à des candidats d'autres partis (panachage); cependant, il ne peut pas biffer des candidats.

III. Election des deux députés tessinois au Conseil des Etats

Au niveau helvétique, l'Assemblée fédérale est un vrai parlement, composé de deux «sections», le Conseil national et le Conseil des Etats. C'est la fameuse idée du bicamérisme fédératif; une idée intelligente, elle donne un corps à la nation en même temps qu'elle respecte les cantons.

Le Conseil des Etats réunit toujours 46 personnes. La manière de les désigner et la durée de leurs pouvoirs sont réglées par les cantons. La tendance actuelle est au mandat quadriennal et à l'élection, au scrutin majoritaire, par le peuple. Le canton du Tessin désigne deux députés au Conseil des Etats, qui est la Chambre du Parlement suisse représentant les cantons: cette élection est réglée par le droit cantonal.

Les deux députés tessinois au Conseil des Etats sont élus selon le système majoritaire, en une seule circonscription, qui est donc une circonscription plurinomiale. Plus précisément, on adopte le système de la majorité absolue qui est exigée au premier tour; si ce seuil n'est pas atteint, un deuxième tour a lieu trois semaines après le premier. Au deuxième tour, on se contente, pour l'élection, de la majorité relative: y sont admis seuls les candidats qui ont été

présents au premier tour, et qui y ont obtenu un nombre de voix supérieur au 5% des bulletins valables.

L'électeur peut donner son suffrage à un ou à deux candidats, même d'un autre parti (panachage), et il a aussi la faculté de biffer des noms (latoisage).

IV. Election des autorités communales

Comme pour les autres organes, les législatifs et exécutifs communaux sont élus par les citoyens selon le système proportionnel. Les membres des législatifs communaux varient entre 15 et 60, tandis que les exécutifs communaux se composent de 3, à 5 ou 7 membres.

Pour l'élection des organes communaux, on applique les règles décrites auparavant pour l'élection du Parlement cantonal, c'est-à-dire le système des plus forts restes.

Comme pour l'élection du Grand Conseil, les listes qui n'atteignent pas le quotient ne participent pas à la répartition des sièges dans les organes communaux. Ce principe revêt une grande importance pratique surtout pour l'élection des exécutifs communaux, car il exclut de la répartition des sièges même des partis qui ont obtenu un nombre de suffrages assez élevé. En effet, le quorum est de 33,3% pour les exécutifs communaux qui comptent 3 membres, de 20% pour ceux qui ont 5 membres, et de 14,3% pour ceux qui se composent de 7 membres. L'obstacle du quorum peut cependant être surmonté avec l'appareillement des listes.

L'électeur dispose au maximum de 10 votes préférentiels pour les législatifs communaux qui ont jusqu'à 30 membres, et au maximum de 15 votes de préférence pour ceux qui comptent plus de 30 membres. Les votes préférentiels sont au maximum 2 pour les exécutifs communaux qui comptent 3 membres, 3 pour ceux qui ont 5 membres, et 4 pour ceux qui se composent de 7 membres.

Pour l'élection du maire, on adopte le système de la majorité absolue au premier tour, et de la majorité relative au deuxième tour.

V. Perspectives futures

Disons qu'il n'y a pas de système électoral parfait. La plupart du temps, quand un parti invoque, en cette matière, la justice et les grands principes, il ne regarde, au fond, que son intérêt le plus immédiat. Donc, il n'existe pas de domaine, où l'hypocrisie politique est répandue comme dans les discussions qui entourent les systèmes électoraux. Et pourtant, malgré ses péchés originaux, dont le principal est le risque de désagréger le Parlement, la représentation proportionnelle a pendant plusieurs décennies alimenté une sorte de préjugé moral : au nom des principes démocratiques, il faut que l'assemblée élue donne l'image la plus fidèle de l'opinion publique.

Toutefois, ces dernières années, toute une série d'événements a attaqué les bastions des sous-cultures partisans et la manifestation de malaises a mis en évidence la nécessité d'une restructuration de la vie politique, d'une révision des rapports entre le citoyen et l'Etat, d'une redéfinition de la fonction des partis. Inévitablement, quelques interrogations ont été adressées aussi au cadre politico-institutionnel avec une attention particulière pour le système électoral.

La représentation proportionnelle, en favorisant l'expression de toutes les opinions, permet aussi aux partis qui n'ont pas un très grand nombre de suffrages d'accéder au Gouvernement: dès lors, il est devenu difficile de dégager des majorités de gouvernement à partir de forces politiques raidies sur leurs positions et qui se rejettent entre elles. Si bien que se font nombreuses les voix invoquant l'introduction du système majoritaire, dans l'optique d'assurer une majorité plus cohérente, de désigner des responsabilités plus claires et plus nettes, et ce pour remédier à un certain éparpillement des groupements politiques présents surtout dans le Gouvernement (qui se compose de 5 membres et où sont actuellement représentés 4 partis).

C'est pour ces raisons que le Gouvernement tessinois, dans son programme de législature, a prévu de faire étudier les avantages et les inconvénients d'une éventuelle introduction du système majoritaire pour l'exécutif et le législatif, en tenant compte des dimensions et des particularités du canton du Tessin, une minorité culturelle inscrite dans un Etat fédératif.

Avv. Giorgio Battaglioni, Venise le 13 octobre 2000