



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Direction des institutions, de l'agriculture
et des forêts DIAF
Direktion der Institutionen und der Land-
und Forstwirtschaft ILFD

Ruelle de Notre-Dame 2, Case postale, 1701 Fribourg

T +41 26 305 22 10, F +41 26 305 22 11
www.fr.ch/diaf diaf-sg@fr.ch

Révision de la LEDP, système électoral pour l'élection du Grand Conseil

Brève présentation des systèmes appliqués dans les cantons de Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Lucerne et Vaud

Bâle-Campagne

Avec Lucerne, Bâle-Campagne est aujourd'hui le seul canton qui connaît un système de groupements de cercles électoraux pour le calcul des résultats. A noter que Bâle-Campagne est également le seul canton où cette structure à deux niveaux s'étend sur l'ensemble du territoire cantonal : les douze cercles électoraux y sont répartis en quatre régions. Les élections se déroulent dans les cercles ; les électeurs ne perçoivent pas les régions électorales. Celles-ci sont des entités abstraites qui servent uniquement à la répartition des sièges entre les différentes forces politiques. La répartition au niveau d'une région portant sur un nombre plus important de sièges que si elle se faisait à l'échelle des cercles, elle réduit le risque de voix « perdues » en abaissant le quorum naturel.

De 1981 à 2006, le canton de Berne connaissait un système analogue, où la plupart des cercles électoraux étaient réunis dans des groupements de cercles (Wahlkreisverbände). Le système, critiqué comme peu transparent, était avec le temps « de plus en plus mal accepté. En effet, des transferts de sièges peuvent être nécessaires entre les cercles d'un même groupement, avec pour effet qu'un parti peut obtenir un siège dans un cercle donné alors que normalement il n'y aurait pas droit »¹. Une refonte des cercles électoraux liée à la réduction du nombre de députés a permis de supprimer ces groupements à partir des élections de 2006².

Bâle-Ville

Avant 2012, le canton de Bâle-Ville répartissait les sièges du Grand Conseil selon la méthode Hagenbach Bischoff, utilisée également dans le canton de Fribourg. Il est le premier et à ce jour unique canton à avoir passé à la méthode Sainte-Laguë. « Ce changement est censé réduire le risque de distorsions en faveur des grands partis. »³. Selon une comparaison de l'ancien et du nouveau système⁴, sur la base des résultats des élections de 2008 (mais sans application du quorum légal, qui est passé de 5 % à 4 %), certains grands partis auraient perdu des voix (PS -3) au bénéfice des petits (DS/UDF +2) si le système Sainte-Laguë avait déjà été applicable.

¹ Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la réforme des cercles électoraux 2010, ch. 2.3.4 ; http://www.gr-ar-chiv.directories.be.ch/VosData/Gwd/Gr%C3%BCne%20Vorlagen/2007/20080117_151857/projetvert-200712-reforme-cercles-elect.pdf.

² Loi du 22.9.2002, entrée en vigueur le 1.1.2006, ROB 04-10.

³ Site Internet du Grand Conseil de Bâle-Ville, section « Proporz und 4%-Quorum » ; <http://www.grosserrat.bs.ch/de/der-grosse-rat/wahlen/proporz-und-4-quorum>.

⁴ Voir Pukelsheim/Schumacher, Doppelproporz bei Parlamentswahlen, PJA 2011 p. 1581ss, p. 1597, E.8; <http://www.math.uni-augsburg.de/stochastik/pukelsheim/2011e.pdf>

Ce nouveau mode de répartition des sièges n'était en revanche pas susceptible d'éliminer un quorum naturel trop élevé au regard de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Le problème ne se pose de toute façon pas pour les quatre cercles électoraux qui se voient attribuer un nombre de sièges suffisant pour éviter un quorum naturel de plus de 10 % (Grossbasel-Ost: 27; Grossbasel-West: 34; Kleinbasel: 27; Riehen: 11) ; quant au cinquième, Bettingen, qui ne dispose que d'un unique siège, ce cercle est prévu par la Constitution cantonale de 2005 (§ 45 al. 2) et les autorités estiment que le Tribunal fédéral devrait, malgré le quorum naturel très élevé (45 %), reconnaître l'intérêt de cette circonscription à l'identité rurale confirmée d'être représentée au Grand Conseil⁵.

« Sous l'angle de sa systématique, la méthode Sainte-Laguë est comparable à la méthode Hagenbach Bischoff. Mais celle-ci arrondit vers le bas les quotients déterminant l'attribution des sièges, alors que celle-là utilise l'arrondissement standard. Pour mettre en œuvre ce changement, il a suffi d'une petite modification de la règle sur la répartition des sièges restants lorsque la première répartition n'a pas permis de tous les attribuer : le nombre total de suffrages de chaque liste est divisé par le double du nombre de sièges déjà obtenus plus un. Le premier des sièges restants est attribué à la liste ayant obtenu le plus grand quotient. Cette procédure est répétée jusqu'à ce que tous les sièges soient attribués. La modification réside uniquement dans l'ajout du mot 'double'. »⁶.

Lucerne

Dans un des six cercles électoraux pour l'élection du Grand Conseil lucernois, soit celui de l'Entlebuch, le quorum naturel s'élevait à 12,5 %. Pour l'abaisser, ce cercle est désormais réuni, pour le calcul des résultats, avec celui de Willisau. Les autres circonscriptions électorales, de taille suffisante, ne forment pas de tels groupements de cercles (Wahlkreisverbände), contrairement au système de Bâle-Campagne, où tous les cercles électoraux sont groupés dans des régions. La réforme, acceptée en votation populaire, n'a pas posé de problèmes de mise en œuvre lors des élections de 2011⁷ et est apparemment bien acceptée par la population. Le système est présenté de manière à la fois succincte et informative dans la brochure explicative remise aux électeurs en vue de la votation populaire du 26 septembre 2010⁸.

Pour les citoyens, rien ne change : dans tous les cercles, les électeurs continuent de voter pour des candidats de leur cercle, y compris dans ceux de l'Entlebuch et de Willisau ; ce n'est que pour l'établissement des résultats que les deux cercles sont groupés. Le nombre de suffrages de parti de chaque liste est d'abord divisé par le nombre de sièges attribué au cercle. Ainsi pondéré, le résultat (nombre d'électeurs) obtenu par les listes correspondantes de chaque cercle est additionné. Les sièges à pourvoir dans le groupement de cercles sont alors répartis, d'abord au niveau du groupement, entre les forces politiques en lice en fonction de leurs nombres d'électeurs, puis entre les listes correspondantes de chaque cercle. Du fait de la répartition en deux étapes, les opérations

⁵ Cf. rapport de la commission spéciale « Kommissionsschlüssel », du 11.5.2011, p. 7s. ; <http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100371/000000371957.pdf>.

⁶ Site Internet du Grand Conseil de Bâle-Ville, section « Proporz und 4%-Quorum » ; <http://www.grosserrat.bs.ch/de/der-grosse-rat/wahlen/proporz-und-4-quorum>

⁷ Cf. message concernant la validation des élections, du 10.5.2011, ch. 5 ; http://www.lu.ch/download/gr-geschaefte/2011-2015/b_004.pdf

⁸ http://www.lu.ch/volksbotschaft_2010_09_26.pdf

de calcul concernant les cercles réunis dans un groupement sont quelque peu plus compliquées que la répartition des sièges dans les autres cercles.

En répartissant les sièges d'abord au niveau du groupement de cercles, le nouveau système abaisse le quorum naturel pour respecter la jurisprudence, et réduit ainsi le risque de voix « perdues », qui ne profitent à aucune liste, respectant ainsi mieux le principe de l'égalité du poids électoral.

Vaud

Dans le canton de Vaud, les dix districts constituent les arrondissements (art. 45 al. 1 LEDP/VD⁹) pour l'élection du Grand Conseil. La Constitution vaudoise prévoit la possibilité de subdiviser en sous-arrondissements les « districts à forte population ainsi que ceux qui comprennent des régions excentrées à faible population » (art. 93 al. 2) et garantit à « chaque sous-arrondissement (...) deux sièges au moins » (al. 3), quota connu sous l'appellation de « députés de base ». Le législateur a fait usage de la faculté de créer des sous-arrondissements en subdivisant les arrondissements suivants (art. 45a LEDP/VD) :

- Jura-Nord vaudois : La Vallée et Yverdon ;
- Lausanne : Lausanne-Ville et Romanel ;
- Riviera-Pays-d'Enhaut : Pays-d'Enhaut et Vevey.

Les mandats sont d'abord répartis entre les arrondissements, puis, au sein des circonscriptions subdivisées, entre les sous-arrondissements (art. 46 et 46a LEDP/VD). La répartition entre sous-appareillements nécessite, dans certains cas, l'application d'un mécanisme de « transfert de siège », transfert qui ne peut se faire qu'entre des listes apparentées¹⁰. Or, dans notre canton, les appareillements ne sont plus possibles depuis 2001.

Le système vaudois se caractérise donc par deux niveaux de circonscriptions, comme le système de Bâle-Campagne. Mais contrairement à ce dernier, il consiste non pas à grouper des arrondissements, mais à en subdiviser certains en sous-arrondissements.

Entre 1997 et l'introduction des sous-arrondissements en 2006¹¹, le canton de Vaud connaissait un système de groupements d'arrondissements inspiré de celui en vigueur dans le canton de Berne entre 1981 et 2006¹².

⁹ Loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (RSV 160.01) ; définition des districts : art. 1 à 11 de la loi du 30 mai 2006 sur le découpage territorial (RSV 132.15).

¹⁰ Cf. Exposé des motifs et projets de lois 329 [mai 2006] sur le découpage territorial et modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques, p. 21, Remarque du Conseil d'Etat concernant le transfert de siège ; http://www.publidoc.vd.ch/guestDownload/direct/workspace/SpacesStore/01c1031a-39f5-11dd-84c2-1394f52f1a31/243829_329_Texte%20adopt%C3%A9%20par%20CE_20060208_485680.pdf

¹¹ Modification de la LEDP par loi du 30.5.2006.

¹² Berne a remplacé le système des groupements, critiqué comme peu transparent, par la création de cercles électoraux plus grands, cf. Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la réforme des cercles électoraux 2010, ch. 2.3.4 ; http://www.gr-ar-chiv.directories.be.ch/VosData/Gwd/Gr%C3%BCne%20Vorlagen/2007/20080117_151857/projetvert-200712-reforme-cercles-elect.pdf.