



Berne, le 21 août 2013

Comparaison des systèmes électoraux proportionnels. Rapport de la Chancellerie fédérale

1. Contexte

Les mo. Frehner 12.3050 « Elections fédérales. Supprimer la possibilité d'apparenter des listes » et du groupe libéral-radical 12.3374 « Mettre fin aux apparentements de liste interpartis afin de mieux respecter la volonté de l'électeur » chargent le Conseil fédéral de modifier la loi en vue d'interdire les apparentements de listes interpartis lors du renouvellement du Conseil national, les apparentements entre listes d'un même parti (entre listes de femmes et d'hommes ou entre listes d'un parti et de son mouvement de jeunesse) restant possibles. Dans leurs développements, les auteurs observent que les partis ont tendance à s'allier au sein de tels apparentements pour des raisons relevant moins de la convergence programmatique que de la tactique électoraliste. L'électeur ne sait plus pour qui il vote réellement, des micro-partis que tout oppose se coalisent pour grappiller des sièges à des partis plus forts. La répartition des sièges qui en résulte ne correspond plus à l'expression fidèle de sa volonté, aussi faut-il interdire les apparentements de listes.

Dans ses avis, le Conseil fédéral a rappelé que les apparentements de listes n'ont cessé d'augmenter depuis une dizaine d'années et qu'ils sont une conséquence de l'utilisation de la méthode Hagenbach-Bischoff de répartition des mandats. L'apparentement permet aux petits partis de contrebalancer certains inconvénients que présentent pour eux le système électoral, lorsqu'ils se présentent dans une circonscription de taille réduite n'offrant que peu de mandats à attribuer. Toutefois, interdire les apparentements comme le demandent les auteurs permettrait uniquement de lutter contre un symptôme et non contre la cause même des distorsions, à savoir la taille fort variable des circonscriptions. Le Conseil fédéral est donc opposé à la modification de l'art. 31, al. 1, de la loi sur les droits politiques (LDP ; RS 161.1) et a proposé de rejeter les deux motions.

1.1 Mandat du Conseil fédéral

Donnant suite à ses avis, le Conseil fédéral a chargé la Chancellerie fédérale de rédiger un rapport sur les avantages et les inconvénients des différents systèmes électoraux.

Le présent rapport décrit le système actuel de répartition des sièges avant de comparer la méthode Hagenbach-Bischoff et le système biproportionnel ou double Pukelsheim (ch. 2). Il analyse ensuite en profondeur le problème des distorsions (ch. 2.2 à 2.5) et la jurisprudence du Tribunal fédéral (ch.2.7.2) et ses conséquences pour les systèmes électoraux cantonaux (ch. 2.7.2 et 2.8). Enfin, un excursus explique le mécanisme des apparentements et compare leurs avantages et leurs inconvénients (ch. 3). En conclusion, le rapport esquisse rapidement les tendances qui se dessinent dans le domaine des systèmes électoraux.



1.2 Système majoritaire contre système proportionnel

Les parlements sont généralement élus au scrutin majoritaire ou à la proportionnelle¹.

Dans un système majoritaire, les candidats sont élus s'ils obtiennent la majorité absolue ou relative dans une circonscription. En Angleterre, le système électoral de la Chambre des Communes est le *first past the post* : le candidat arrivé en tête est élu député de la circonscription². En France, l'Assemblée nationale est élue au scrutin majoritaire à deux tours (majorité absolue au 1^{er} tour, majorité relative au 2nd).

Dans le système proportionnel, les électeurs donnent leur voix à la liste d'un groupement ou d'un parti. Les sièges sont ensuite attribués aux listes proportionnellement aux voix obtenues rapportées à la totalité des voix valables. Les élus des listes gagnantes sont désignés dans un deuxième temps, en fonction de leur résultat individuel (cf. ch. 2.1).

En Suisse, les règles applicables à la composition et à l'élection de l'Assemblée fédérale sont inscrites dans les art. 149 et 150 de la Constitution (Cst. ; RS 101). Le Conseil national se compose de 200 députés du peuple (art. 149, al. 1, Cst.). Ceux-ci sont élus par le peuple au suffrage direct selon le système proportionnel (art. 149, al. 2, Cst.). Chaque canton forme une circonscription électorale (art. 149, al. 3, Cst.). Le Conseil des Etats se compose de 46 députés des cantons, élus selon les règles cantonales. Les cantons élisent aujourd'hui leurs représentants à la Chambre haute au scrutin majoritaire, à l'exception de Neuchâtel et du Jura qui élisent les leurs à la proportionnelle.

1.3 Renouvellement du Conseil national à la proportionnelle selon Hagenbach-Bischoff

Depuis le renouvellement intégral de 1919, les candidats des cantons dotés de plus d'un siège sont élus à la proportionnelle (art. 149, al. 2, Cst., en relation avec les art. 21 ss LDP)³. Les art. 40 et 41 LDP règlent la répartition des mandats entre les listes. La méthode mathématique appliquée à l'élection du Conseil national est un algorithme de la méthode d'Hondt, développé par le physicien suisse Eduard Hagenbach-Bischoff (1833-1910) (cf. ch. 2.3).

Chaque canton représentant une circonscription électorale, il n'y a pas de représentation proportionnelle au niveau fédéral. Dans les petits cantons dotés de peu de sièges (entre 2 et 8 sièges : SZ, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, GR, TG, TI, VS, NE, JU) le principe proportionnel est inévitablement relativisé.

Dans les 6 cantons dotés d'un seul siège, les députés sont élus au Conseil national au scrutin majoritaire, à la majorité relative (art. 47 à 51 LDP). Toutefois, si dans les cantons d'Uri,

¹ La jurisprudence des tribunaux suprêmes suisse et allemand concordent sur le fait que les combinaisons, telles que celles que connaît l'Allemagne avec la proportionnelle personnalisée [les électeurs inscrits disposent d'une première voix, uninominale, et d'une seconde voix, voix du *Land*] ne sont admissibles que compte tenu de tous les effets possibles. Cf. YVO HANGARTNER: Die Wahl kantonaler Parlamente nach dem Majorzsystem. In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 106 (2005), p. 217 à 233.

² Le passage à la proportionnelle défendu par les libéraux-démocrates a été violemment rejeté le 5 mai 2011 au Royaume-Uni par 13 013 123 voix (67,9 %) contre 6 152 607 (32,1 %), avec une participation de 42,1 % (cf. http://www.c2d.ch/detailed_display.php?lname=votes&table=votes&id=131005&continent=Europe&countrygeo=11443&stagegeo=0&citygeo=0&level=1&recent=1).

³ Le système proportionnel a été instauré contre la recommandation du Conseil fédéral et du Parlement, en conséquence de l'acceptation d'une initiative populaire le 13 octobre 1918. De nombreux cantons pratiquaient déjà ce type de scrutin à l'échelle cantonale (FF 1910 I 431 à 437, 1914 II 95 s., 1918 V 124 à 127 et 135; Rapport de la commission d'étude chargée d'examiner des propositions de réforme concernant l'élection du Conseil national et la majorité civique. Berne, août 1972, p. 14).



de Glaris et dans les deux Appenzell, les électeurs peuvent donner leur suffrage à n'importe quel citoyen éligible, l'élection tacite est possible dans les cantons d'Obwald et de Nidwald, ce qui implique que les candidatures soient connues avant le scrutin (art. 47, al. 2, LDP).

La Suisse présente la particularité de ne prévoir ni un quorum dans la loi (contrairement à l'Allemagne p. ex. qui prévoit une clause restrictive) au niveau fédéral, qui bloquerait la voie aux petits partis ni un bonus pour les plus forts (comme en Italie ou en Grèce). La concorde se fonde sur le principe que les groupements importants sont représentés au sein du Conseil fédéral et que le gouvernement n'est pas dépendant de la majorité d'un parti (ou d'une coalition) au Parlement. En comparaison internationale, les distorsions induites par le système proportionnel suisse peuvent, pour l'essentiel, être qualifiées de modestes.

1.4 Interventions parlementaires

Que faire pour garantir un système électoral aussi équitable que possible ? Par le passé, le Conseil fédéral et le Parlement se sont souvent posé la question. La réflexion a porté sur les apparentements de listes (suppression des sous-sous-apparentements et définition d'un catalogue de critères pour limiter les sous-apparentements dans le cadre de la révision de la LDP de 1995⁴) et l'attribution des mandats. Le Conseil fédéral a eu plusieurs fois l'occasion de se prononcer sur le passage de la méthode Hagenbach-Bischoff au système biproportionnel d'attribution des mandats selon Pukelsheim. Les interventions parlementaires dans ce sens ont toujours été nettement rejetées jusqu'ici (en dernier lieu la mo. Minder 12.3711 « Election du Conseil national. Instaurer le scrutin biproportionnel », comme les po. Genner 03.3377 « Election au Conseil national. Examiner l'instauration d'un système plus équitable de répartition des sièges »⁵ et Waber 07.3884 « Elections 2011. Instaurer le scrutin biproportionnel sans quorum »⁶ et l'iv. pa. Zisyadis 09.410 « Election au Conseil national. Scrutin proportionnel »⁷ auparavant). Le débat s'est animé à l'occasion de la garantie de la constitution schwyzoise⁸.

Les arguments politiques et juridiques sont présentés et appréciés au ch. 2.9.

2. Comparaison: Hagenbach-Bischoff - double Pukelsheim - Sainte-Laguë

2.1 Introduction

Le système majoritaire vise à attribuer les mandats aux listes (partis) en fonction du nombre de voix qu'elles recueillent. Les partis payent en voix et sont remboursés en mandats. Les listes sont consubstantielles au système proportionnel. C'est un jeu d'équipe où les voix récoltées par les candidats tombent dans l'escarcelle de la liste. Les voix individuelles ne comptent en fait que lorsque les mandats obtenus par la liste sont répartis entre les candidats inscrits sur celle-ci.

Si l'élection du Conseil national était strictement proportionnelle, le nombre de mandats obtenus par les partis devraient être partout exactement proportionnel au nombre de voix obte-

⁴ FF 1993 III 450 s.; BO 1993 N 2481 à 2487, 1994 E 186

⁵ BO 2004 N 1420 à 1422

⁶ BO 2008 N 470

⁷ BO 2009 N 2159 à 2161

⁸ Cf. ch. 2.8.3, let. b.



nues. Avec 5 160 000 électeurs et 200 mandats, il est pratiquement exclu que cela se produise. Il est impossible que toutes les divisions donnent sans exception des résultats ronds. La plupart du temps, des décimales de voix irrécupérables restent après la virgule.

Une législature de quatre ans dure environ 1460 jours. On pourrait donc en théorie répartir les décimales en question proportionnellement sur cette période mais cela empêcherait le Parlement de travailler dans la continuité. On pourrait aussi, moyennant une modification de la Constitution, envisager que le nombre de députés varie, même si cette solution ne semble guère réalisable. Force est par conséquent de constater qu'une élection strictement proportionnelle n'est pratiquement pas possible puisque la durée de la législature et le nombre de sièges au Conseil national sont fixés par la loi.

2.2 Distorsions

2.2.1 Distorsions inévitables

A défaut d'introduire une variable temporelle dans le système proportionnel, certaines distorsions sont inévitables : certains partis recevront moins de mandats que ceux qui leurs reviennent tandis que d'autres recevront plus que leur dû. La Suisse comptant 26 cantons, (c'est-à-dire 26 circonscriptions électorales), plus ou moins peuplés qui ont droit à un nombre différents de sièges, les distorsions sont multipliées par 26. Mais si la Suisse n'était constituée que d'une seule circonscription électorale, les petits cantons ne seraient plus représentés au Conseil national. Le fédéralisme y perdrait ce que la démocratie y gagnerait⁹.

2.2.2 Distorsions tolérables ou intolérables

Les distorsions proportionnelles sont inévitables puisque les sièges au Conseil national sont attribués pour toute la législature et répartis dans leur intégralité. Si on peut les réduire¹⁰ on ne peut les éliminer. Il faut distinguer les distorsions qui affectent les décimales après la virgule des autres. L'acceptabilité et l'adéquation d'un mode d'attribution des mandats se mesure au nombre d'effets de distorsions auxquels il résiste.

2.2.3 Distorsions après la virgule : certaines sont acceptables

Après la virgule, pendant toute la législature et pour tous les sièges attribués au Conseil national, les décimales sont « majoritaires ». Ces distorsions peuvent être inévitables, mais d'autres résultats illogiques, des paradoxes, peuvent être induits par certains systèmes de répartition. Il peut arriver qu'une liste perde un mandat alors que, pour le même résultat électoral, il y a plus de sièges à attribuer, ou que l'augmentation ou la perte de voix d'un parti se traduise par un transfert de mandats entre deux autres partis. Les distorsions de ce genre sont inacceptables, aussi de nombreux systèmes électoraux n'entrent même pas en ligne de compte.

⁹ Cf. « Wahlkreiseinteilung in westlichen europäischen Demokratien, den USA und Kanada. Gutachten des Max Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht vom 27.01.1997 für das Bundesverfassungsgericht ». In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 27 (1997) p. 633 à 674.

¹⁰ 7 critères permettent d'établir mathématiquement un état proche de la proportionnalité (notamment l'évitement des paradoxes, l'arrondi systématique et le respect du minimum et du maximum de sièges dus). Pour une présentation détaillée et une appréciation mathématique de la question, cf. MARGRIT GAUGLHOFER: Analyse der Sitzverteilungsverfahren bei Proportionalwahlen. Grösch 1988.



2.2.4 Distorsions avant la virgule : toutes sont inacceptables

Il peut y avoir distorsion avant la virgule lorsque qu'un groupe de candidats peut obtenir plus de mandats que le nombre de sièges qui lui revient arrondi au premier chiffre entier supérieur et qu'un autre parti obtient lui moins de mandats que le nombre de sièges qui lui revient arrondi au premier chiffre entier inférieur (condition du quotient). Il est donc évident que les distorsions avant la virgule sont plus dommageables à la proportionnalité que les autres.

2.3 Deux grands modes d'attribution des mandats

Les grands modes d'attribution des mandats se résument aux méthodes par quotient et aux méthodes par diviseurs.

2.3.1 Méthodes par quotient

Ces méthodes prévoient que chaque formation politique reçoit dans un premier temps le nombre de mandats correspondant au pourcentage arrondi à l'unité inférieure des voix qu'ils ont obtenues. L'Allemagne a appliqué depuis longtemps la méthode du quotient de Hare/Niemeyer. Les méthodes par quotient sont neutres s'agissant de la taille des partis : la part des suffrages (pourcentage des voix obtenues par le parti par rapport au nombre total des suffrages exprimés) correspond à la part des mandats (pourcentage des mandats obtenus par rapport au total des mandats attribués). Si les méthodes par quotient respectent la condition du quotient, elles présentent toutefois le défaut de fournir parfois des résultats incohérents. Elles ne sauraient par conséquent satisfaire longtemps l'électorat et ne peuvent donc être retenues dans l'hypothèse d'une réforme du système électoral.

2.3.2 Méthodes par diviseurs

Les méthodes par diviseurs se fondent sur la recherche d'un diviseur : le nombre de suffrages obtenus par chaque liste divisé par ce diviseur donne le nombre de mandats obtenus par cette liste, arrondi à un nombre entier. Les systèmes américains, la méthode d'Hondt et celles qui en sont inspirées et produisent les mêmes résultats (Jefferson, Hagenbach-Bischoff et Prokop), ainsi que les systèmes à arrondi standard (Webster, Sainte-Laguë et Schepers) font partie des méthodes par diviseurs. Celles-ci sont cohérentes du point de vue mathématique, excluent les paradoxes mais ne respectent pas toujours la condition du quotient (cf. ch. 2.2.4).

Les méthodes par diviseurs peuvent favoriser tant les grands partis que les petits. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, ces deux effets soulèvent les mêmes questions :

a Arrondi systématique vers le haut

Les règles concernant l'arrondi appliquées par différents systèmes américains, que nous ne détaillerons pas ici, favorisent systématiquement les *petits* partis : un groupe qui a obtenu une seule voix obtient automatiquement un mandat. Cette règle minerait le système proportionnel suisse. Les listes déposées dans les cantons à système proportionnel sont si nombreuses qu'aucun parti ne réussirait à obtenir un deuxième mandat dans un canton. Dans la plupart des cantons, le nombre de sièges en jeu serait bien inférieur à celui requis par le nombre de listes déposées. Les méthodes par diviseurs à arrondis vers le haut produiraient donc des distorsions extrêmes de la représentation, favoriseraient l'éclatement des partis et



saperaient la recherche du consensus. Il est dès lors douteux qu'ils trouvent la faveur de l'électorat.

b Arrondi systématique vers le bas

Les méthodes d'Hondt et Hagenbach-Bischoff, qui prévoient un arrondi vers le bas, favorisent quant à elles systématiquement les *grands* partis, ce qui favorise indirectement la tendance aux apparentements, voire aux sous-apparentements. Ils présentent en outre le défaut de garantir le respect de la condition du quotient uniquement vers le bas : contrairement à la règle proportionnelle, une liste peut obtenir plus de mandats que sa part arrondie à l'unité supérieure, une formation peut donc gagner un siège de plus sans avoir obtenu elle-même la moindre voix. Le cas s'est déjà produit (cf. tableau 3, col. b, dernière ligne).

2.4 Arrondi standard (méthodes Sainte-Laguë, Pukelsheim, Webster)

Au lieu d'être divisés par 1; 2; 3; ... (comme dans les systèmes d'Hondt et Hagenbach-Bischoff), les nombres de voix sont divisés par 0,5; 1,5; 2,5; ... (ou par 1; 3; 5; ...) dans les systèmes Webster ou Sainte-Laguë et les sièges sont attribués dans l'ordre des résultats les plus élevés. Contrairement aux méthodes dérivées du système d'Hondt, les méthodes Webster, Sainte-Laguë et Pukelsheim, qui se fondent sur l'arrondi standard, excluent les distorsions qui favorisent les grands partis : la répartition des sièges est systématiquement neutre eu égard à la force des partis.

2.5 Le même résultat par des voies différentes: d'Hondt, Hagenbach-Bischoff et Prokop

Les systèmes d'Hondt, Hagenbach-Bischoff et Prokop aboutissent à des résultats rigoureusement identiques du point de vue mathématique. Ils ne se distinguent que par la voie, déterminée par les avancées techniques réalisées à l'époque de leur formulation, qu'ils empruntent pour les atteindre. Etabli en 1880, le système d'Hondt consiste à établir l'ordre de tous les quotients d'une (grande) quantité de divisions, qui correspond au produit du nombre de listes par le nombre de mandats à attribuer. Le dépouillement d'un scrutin proportionnel durait donc plusieurs jours à l'époque. 30 ans plus tard, Hagenbach-Bischoff garantit une efficacité et une rapidité de dépouillement bien supérieures en réduisant le nombre de divisions à une fraction de celles utilisées par d'Hondt. A l'ère de l'ordinateur, 100 ans après d'Hondt, Prokop augmente encore la vitesse du dépouillement : celle-ci est inférieure à une seconde pour un scrutin proportionnel d'une complexité comparable. Nous n'illustrerons donc plus avant que les systèmes Hagenbach-Bischoff et Prokop.

2.5.1 Système Prokop

Dans le système Prokop, l'ordinateur cherche le coefficient de répartition maximum permettant encore de répartir immédiatement tous les mandats disponibles, sur la base du résultat du nombre de voix de toutes les listes divisé par le nombre de sièges à attribuer : le coeffi-



cient de répartition (le prix du siège, en quelque sorte) est constamment réduit de 1 jusqu'à ce qu'il soit possible d'attribuer tous les mandats du premier coup¹¹.

2.5.2 Système Hagenbach-Bischoff

Il est mathématiquement prouvé que le système Hagenbach-Bischoff aboutit toujours à la même répartition des sièges que les systèmes d'Hondt et Prokop. Ce dernier se fonde d'ailleurs en partie sur Hagenbach-Bischoff, lequel est un système très raffiné, adapté aux besoins de l'ère pré-informatique, qui donne le résultat recherché en peu d'opérations simples.

2.5.3 Instruments permettant d'éviter les distorsions: la quête du Parlement

Les systèmes Hagenbach-Bischoff et Prokop ne visaient qu'à réduire le nombre énorme d'opérations de la méthode d'Hondt. Etant toutefois pratiquement identiques à celle-ci, ils donnent évidemment pas d'autres résultats et sont donc vulnérables dans la même mesure à certains effets de distorsion. Ce défaut est devenu manifeste lors de l'augmentation massive du nombre d'apparentements et de sous-apparentements à partir de 1979. Par le postulat de commission 81.228 « Loi sur les droits politiques. Révision », le Conseil national a chargé le Conseil fédéral, dès le 28 septembre 1983, d'étudier comment assurer une répartition plus proportionnelle des mandats entre les partis¹². La proportionnalité totale étant toutefois impossible à atteindre (cf. ch. 2.2.2), il faut établir la marge de distorsion après la virgule acceptable : après la virgule, le résultat est majoritaire. Les différentes méthodes de répartition se fondent toutes sur un ordre de priorité. Le système inspiré de Hagenbach-Bischoff qui est utilisé aujourd'hui se fonde sur le principe que le dernier mandat à attribuer doit être « payé » par un plus grand nombre d'électeurs que le premier, qui ne peut plus être attribué. Ce résultat est également obtenu par le système Hagenbach-Bischoff¹³.

2.6 Système biproportionnel (double Pukelsheim)

Le Tribunal fédéral¹⁴, dans le droit fil du patrimoine électoral européen¹⁵, appelle de ses vœux un système électoral garantissant le moins de distorsions possibles. Deux voies sont praticables à cet effet : conserver le système Hagenbach-Bischoff tout en créant des groupes de circonscriptions électorales d'au moins dix sièges ou adopter la méthode du diviseur biproportionnel à arrondi standard (double Pukelsheim). Un redécoupage électoral dans toute la Suisse, visant à créer des circonscriptions d'au moins dix sièges, nécessiterait la modification de l'art. 149, al. 3, Cst. Un regroupement de cantons pour l'élection du Conseil national n'est guère susceptible de plaire à la majorité, comme l'a clairement montré la consultation de 1975 sur la réforme des circonscriptions électorales¹⁶.

¹¹ WILFRIED PROKOP: Glasnost auch für den Proporz. In: Mitteilungen des Vereins Ehemalige des Technikums Winterthur 41 (1990), p. 61 à 72.

¹² BO 1983 N 1295

¹³ FF 1993 III 451 à 453

¹⁴ Cf. ATF résumés sous 2.7.2: 129 I 183 (Zurich), 131 I 74 (Argovie), 131 I 85 (Valais), 136 I 352 (Nidwald), 136 I 364 (Aarau), 136 I 376 (Zoug) et ATF 1C_407/2011 et 1C_445/2011 du 19 mars 2012 (Schwyz; cf. ch. 2.8.3, let. b).

¹⁵ Cf. ch. 2.7.3 Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise): Code de bonne conduite en matière électorale - Lignes directrices adoptées par la commission lors de sa 51^e session plénière (Venise, 5 et 6 juillet 2002), ch. 2.2.IV.

¹⁶ Cf. Rapport de la commission d'étude chargée d'examiner des propositions de réforme concernant l'élection du Conseil national et la majorité civique. Berne, août 1972, 2^e partie: réforme du découpage des circonscriptions électorales, p.119 à 136.



2.7 Doctrine, jurisprudence et évolution en Europe

2.7.1 Doctrine

Pendant longtemps, le système proportionnel a été accepté sans discussion. Ce n'est que plus récemment qu'il a été mis sous la loupe afin d'établir s'il respecte le principe de l'égalité des suffrages exprimés par l'électorat¹⁷. Pour une fois ce n'est pas la doctrine mais la jurisprudence qui s'est attelée à la tâche, profitant du développement européen qui a suivi la chute du Rideau de fer en 1989.

2.7.2 Jurisprudence¹⁸

Le Tribunal fédéral déduit l'égalité en matière de droit de vote du principe d'égalité et en particulier de l'égalité en matière de droits politiques (art. 136, al. 1, 2^e phrase, Cst.), en vertu de laquelle tous les électeurs d'une même circonscription électorale ont droit au même nombre de voix, à la possibilité de donner leur suffrage et à la garantie que toutes les voix valables seront considérées de la même manière lors du dépouillement (égalité de la valeur suffrages lors du dépouillement)¹⁹. Conformément à sa jurisprudence antérieure²⁰ sur les limites de la clause de barrage, le Tribunal fédéral a établi dans ses arrêts suivants une limite maximum de 10 %, valable dans l'absolu pour les quorums directs et comme objectif pour les quorums naturels dans l'hypothèse d'une réforme du système électoral²¹. Par conséquent, un système proportionnel cantonal, sans regroupement de circonscriptions électorales ou d'autres mécanismes visant à empêcher les quorums naturels de plus de 10 % peut se révéler anticonstitutionnel²². Des dérogations sont évidemment possibles si des motifs matériels suffisants, qu'ils soient historiques, fédéralistes, culturels, linguistiques, ethniques ou religieux, visant à protéger des minorités ou une identité territoriale spécifique, établie au fil du temps et toujours vivante, le justifient²³. Le législateur cantonal dispose d'au moins deux moyens pour mettre en œuvre le système proportionnel dans le respect de la Constitution fédérale. Si la constitution cantonale le prévoit, il peut autoriser la création de groupements de circonscriptions électorales afin de compenser les différences de taille entre les circonscriptions. Il dispose aussi d'un moyen transversal qui touche toutes les circonscriptions et revient à adopter une répartition centrale des mandats des partis selon la méthode de la double proportionnalité (double Pukelsheim)²⁴. Plus les dérogations au système proportionnel et au principe de l'égalité effective du suffrage sont grandes²⁵, plus les motifs qui les justifient devront être importants²⁶. Le 6 juillet 2006, le Grand Conseil du canton de Zoug a rejeté massivement l'instauration du système biproportionnel d'attribution des mandats sans faire valoir aucun des motifs importants évoqués, s'attirant les reproches du Tribunal fédéral, notamment parce

¹⁷ PIERRE TSCHANNEN: Stimmrecht und politische Verständigung. Beiträge zu einem erneuten Verständnis von direkter Demokratie. Bâle/Francfort-sur-le-Main, 1995, p. 499, ch. 749; ALFRED KÖLZ: Probleme des kantonalen Wahlrechts. In: ZBl 88 (1987), p. 1 et 31; TOMAS POLEDNA: Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen (Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, 79.). Zurich 1988, p. 29 ss, 37 ss et 99 ss.

¹⁸ Les citations sont regroupées dans l'annexe 1.

¹⁹ ATF 129 I 199, consid. 7.3 (Ville de Zurich)

²⁰ ATF P.15/1962 du 28 mars 1962, consid.. 3, publ. in: JdT 1962 I, 271 ss; ATF 103 Ia 563, consid. 3c, et 603, 129 I 194, consid. 6.1.

²¹ ATF, 131 I 74, regeste et consid. 5.3 et 5.4 (canton d'Argovie)

²² ATF 131 I 74, regeste et consid. 5.5 (canton d'Argovie)

²³ ATF 131 I 89 s., consid. 2.5 (canton du Valais), 136 I 352, consid. 3.4, 3.5, 4 et 5.1 (canton de Nidwald), 136 I 367, consid. 2.2 (Ville d'Aarau) et ATF 136 I 384 s., consid. 4.7 (canton de Zoug)

²⁴ ATF 136 I 383 s., consid.4.6 (canton de Zoug)

²⁵ L'égalité en matière de droit de vote impose d'éviter que lors de la même élection certaines voix pèsent très lourd et que d'autres n'aient aucun poids.

²⁶ ATF 136 I 384 s., consid. 4.7 (canton de Zoug)



qu'il n'avait pas prévu de corriger les distorsions d'une autre manière²⁷. Le Tribunal fédéral a consolidé sa jurisprudence dans ses arrêts non publiés concernant les circonscriptions électorales fixées pour l'élection du Grand Conseil du canton de Schwyz²⁸.

Le 4 septembre 2012, la Cour administrative du tribunal cantonal fribourgeois également a ordonné au Conseil d'Etat de mettre en œuvre une réforme du système électoral²⁹.

2.7.3 Evolution en Europe

Sur mandat du Conseil de l'Europe, la Commission européenne pour la démocratie par le droit a établi un code de bonne conduite en matière électorale :³⁰

« L'égalité de la force électorale :

- i. doit s'appliquer en tout cas aux premières chambres, aux élections régionales et locales ;
- ...
- iv. l'écart maximal admissible par rapport à la clé de répartition ne devrait pas dépasser 10 %, et en tout cas pas 15 %, sauf circonstance spéciale (protection d'une minorité concentrée, entité administrative à faible densité de population). »

Le ch. 2.2 du rapport explicatif de la Commission de Venise précise ce qu'il faut entendre par circonstance spéciale au ch. iv : une unité administrative faiblement peuplée mais de même niveau que d'autres qui sont représentées par au moins un député et la présence d'une minorité nationale concentrée.

.

2.7.4 Bilan intermédiaire

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (ch. 2.7.2), il faut que les circonscriptions électorales comptent au moins 10 sièges pour qu'on puisse encore parler de système proportionnel. Aux termes de l'art. 149, al. 3, Cst. chaque canton forme une circonscription électorale pour le renouvellement du Conseil national. Sur les 26 cantons, 7 seulement (ZH, BE, VD, AG, SG, GE et LU) satisfont à la condition du Tribunal fédéral. 19 cantons comptant actuellement 74 sièges au total au Conseil national y ont moins de 10 sièges. L'élection du Conseil national subit donc des distorsions dans trois quarts des cantons qui ne sont pas compatibles avec les exigences du Tribunal fédéral concernant les élections cantonales à la proportionnelle.

2.8 Systèmes de dépouillement dans les cantons (*de lege lata* et *de lege ferenda*)

2.8.1 Cantons à scrutin biproportionnel ou tendances similaires

Trois cantons pour l'instant attribuent les sièges selon la méthode double Pukelsheim³¹ :

²⁷ ATF 136 I 376; cf. ch. 2.8.3 let d, et ch. 3.5.

²⁸ ATF 1C_407 et 1C_445/2011 du 19 mars 2012

²⁹ Arrêt du 4 septembre 2012 (http://www.fr.ch/tc/files/pdf46/601_2011_154_155_156_04_09_12.doc.pdf)

³⁰ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise): Code de bonne conduite en matière électorale - Lignes directrices adoptées par la commission lors de sa 52^e session plénière (Venise, 18 et 19 octobre 2012), ch. 15, sous : <http://www.venice.coe.int/>, CDL-AD(2002)023 français.

³¹ Cf. ATF 136 I 364; FRIEDRICH PUKELSHEIM/CHRISTIAN SCHUHMACHER: Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren für Parlamentswahlen. In: *Pratique juridique actuelle* PJA 13 (2004), p. 505 à 522; DANIEL BOCHSLER: Bipropotionales Wahlverfahren für den Schweizer Nationalrat. Modellrechnungen für die Nationalratswahlen 2003. Manuscrit, Genève, novembre 2005; CHRISTIAN



- a Zurich³²,
- b Argovie³³,
- c Schaffhouse³⁴.

Un autre canton tend à l'adopter:

- d la Cour administrative du tribunal cantonal fribourgeois a rendu un arrêt le 4 septembre 2012, selon lequel le scrutin proportionnel actuel n'est pas conforme à la Constitution et la procédure doit être revue d'ici à 2016 au plus tard³⁵. Le Conseil d'Etat a mis en consultation une procédure biproportionnelle.

2.8.2 Cantons ayant rejeté le scrutin biproportionnel

Le système de répartition des sièges double Pukelsheim ne s'est pas encore imposé comme la norme:

- a Dans le canton de Berne, le Grand Conseil a suivi le Conseil d'Etat et a rejeté la mo. Kast le 21 janvier 2008³⁶.
- b Dans le canton de Lucerne, la commission constitutionnelle s'est prononcée contre l'instauration du scrutin biproportionnel à l'occasion de la révision totale de la constitution.
- c Dans le canton de Soleure, l'instauration du système biproportionnel de répartition des sièges s'est heurtée à l'opposition du gouvernement dans sa réponse à l'intervention A 012/2012 du groupe CVP/PEV/PVL et le parlement cantonal a rejeté l'intervention le 28 mars 2012³⁷.
- d Dans le canton de Saint-Gall, le parlement a rejeté à une nette majorité la mo. Denoth/Gilli/Widmer (42.07.28) demandant l'instauration du système biproportionnel d'attribution des mandats.
- e Dans le canton de Thurgovie, le peuple a rejeté à une nette majorité l'initiative populaire « Faires Wahlsystem für die Grossratswahlen »³⁸ le 15 mai 2011, laquelle demandait l'instauration du système biproportionnel, après que les circonscriptions électorales aient été agrandies en contrepartie.

SCHUHMACHER, Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich: Sitzverteilung bei Parlamentswahlen nach dem neuen Zürcher Zuteilungsverfahren. Eine leicht verständliche Darstellung. Zurich 2005; ANINA WEBER: Vom Proporzglück zur Proporzgenauigkeit. In: Pratique juridique actuelle PJA 19 (2010), p. 1373 à 1377; FRIEDRICH PUKELSHEIM/CHRISTIAN SCHUHMACHER: Doppelproporz bei Parlamentswahlen - Ein Rück- und Ausblick. In: Pratique juridique actuelle PJA 20 (2011), p. 1581 à 1599; projet 06-90 mis en consultation, du 26 septembre 2006 concernant le rapport du Conseil d'Etat schaffhouseois à l'attention du parlement cantonal; messages du gouvernement argovien au parlement cantonal du 27 septembre 2006 (06.200), du 4 juillet 2007 (07.176) et du 2 juillet 2008 (08.216).

³² Loi sur les droits politiques ZH (ZH-Lex 161.1), §§ 86, 88 et 101 à 104.

³³ Loi sur l'élection du Grand Conseil AG (SAR 152.100), §§ 12 à 14b.

³⁴ Loi électorale SH (SRB 160.100), art. 2b à 2f.

³⁵ <http://www.fr.ch/www/fr/pub/index.cfm> > Etat de droit / Justice > Pouvoir judiciaire fribourgeois > Jurisprudence > Section administrative > 2012 > n° 38.

³⁶ Motion Kast (M 2007-175), bulletin officiel du parlement bernois 2008 3 à 13, 2007 312 à 318.

³⁷ Téléchargeable sous:

<https://cr.so.ch/app/parl/browse.php?sess=0&parent=6367&expand=1&order=name&curview=0&sortname=ASC>

³⁸ ABI-TG 2011 1136 à 1138



2.8.3 Cantons réservés à l'égard du système biproportionnel. Situation floue

- a Dans le canton d'Uri, le peuple a rejeté le 23 septembre 2012 une initiative populaire des Jeunes PDC qui proposait d'élire le parlement cantonal au scrutin majoritaire. Cette initiative visait en fait à écarter le risque imminent de l'instauration du double Pukelsheim. Aucune décision concernant un quelconque changement de système n'a toutefois encore été prise.
- b Dans le canton de Schwyz, le parlement s'est exprimé contre l'instauration du double Pukelsheim lors de la révision totale de la constitution cantonale. Contre la proposition du Conseil fédéral³⁹ de ne pas accorder la garantie au § 48, al. 3, cst.-SZ et malgré les arrêts (non publiés) du Tribunal fédéral du 19 mars 2012⁴⁰, le Conseil des Etats a décidé, le 27 décembre 2012, par 24 voix contre 20, d'accorder la garantie fédérale intégrale à la constitution schwyzoise, bien qu'elle prévoie des circonscriptions électorales trop petites pour le système proportionnel⁴¹. Le Conseil national, en revanche a suivi le Conseil fédéral et a refusé, par 92 voix contre 90, d'accorder la garantie fédérale au § 48, al. 3, cst.-SZ, selon lequel le Grand Conseil est élu dans chaque commune au scrutin proportionnel⁴². Dans le cadre de l'élimination des divergences, le Conseil des Etats a confirmé sa position le 14 mars 2013, par 24 voix contre 18, mais a toutefois séparé la garantie de la disposition contestée du reste de l'objet afin de ne pas mettre en péril l'octroi de la garantie au reste de la constitution schwyzoise⁴³. Le 18 mars 2013, le Conseil national a quant à lui définitivement rejeté l'octroi de la garantie au § 48, al. 3, par 100 voix contre 91, limitant ainsi l'octroi de la garantie fédérale aux autres dispositions de la nouvelle constitution schwyzoise⁴⁴. Le débat a été dominé par la question de la préséance de la souveraineté cantonale (art. 3 et 47, al. 1, Cst.) sur le droit des électeurs de jouir des mêmes droits politiques (art. 136, al. 1, 2^e phrase, Cst.) et vice versa. Il appartient au canton de Schwyz de décider dans quelle mesure il entend donner suite à la décision du Tribunal fédéral (cf. 2.7.2)⁴⁵. En tout état de cause, il est encore difficile de prévoir comment la situation évoluera.

³⁹ FF 2012 7332 à 7335

⁴⁰ ATF 1C 445/2012

⁴¹ BO 2012 E 956 à 963. Cf. ANDREA TÖNDURY: Der ewige K(r)ampf mit den Wahlkreisen. In: ANDREA GOOD/BETTINA PLATIPODIS (Hgg.): Direkte Demokratie. Herausforderungen zwischen Politik und Recht. Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag. Berne 2013, p. 66: la n. 99 contient une analyse subtile selon laquelle il n'y a pas lieu de s'étonner que l'octroi de la garantie intégrale à la constitution schwyzoise ait été défendue exclusivement par les conseillers aux Etats PDC et UDC des cantons de Schwyz, de Nidwald, d'Uri, des Grisons et de Fribourg, cantons dans lesquels le système électoral est controversé puisque les grands partis profitent des distorsions de la volonté de l'électorat.

⁴² BO 2013 N 186 à 193

⁴³ BO 2013 E 175 à 183

⁴⁴ BO 2013 N 341 à 345

⁴⁵ Cf. les considérations de LUKAS RÜHLI dans *Avenir suisse: Die Qual der Wahl im Kanton Schwyz*, téléchargeable sous: <http://www.avenir-suisse.ch/25864/die-qual-der-wahl-im-kanton-schwyz/>;

Les petites circonscriptions sont problématiques indépendamment des droits démocratiques des minorités:

- le risque que les parlementaires aient l'esprit de clocher pour augmenter leurs chances d'être réélus y est plus grand; cette tendance se renforce lorsque, à cause de la taille réduite de la circonscription, le système proportionnel se rapproche du système majoritaire; en pareil cas, on cherche le dénominateur commun à tous les intérêts de l'électorat afin d'augmenter la probabilité d'être élu, hors ce dénominateur commun est le plus souvent strictement local;
- les sièges des parlements cantonaux sont généralement répartis proportionnellement au nombre d'habitants des circonscriptions électorales; les cantons qui comptent beaucoup de petites circonscriptions garantissent toutefois un nombre minimum de sièges, habituellement 1 ou 2, à chaque circonscription; certaines régions ou types de communes acquièrent ainsi un poids politique disproportionné; il arrive que des réformes souhaitables du point de vue cantonal en fassent les frais.



En 2012 déjà, deux députés au Grand Conseil ont déposé une initiative individuelle demandant l'adoption de la proportionnelle et explicitement du double Pukelsheim⁴⁶. L'initiative n'a pas encore été traitée au parlement.

Le 25 mars 2013, peu après que l'Assemblée fédérale ait refusé d'accorder la garantie au système électoral proposé, l'UDC a lancé une iv. pop. cantonale demandant que les 100 membres du parlement cantonal soient élus exclusivement au scrutin majoritaire. Pour l'instant ni l'initiative demandant la proportionnelle, ni celle demandant le scrutin majoritaire n'ont abouti⁴⁷.

Fin mai 2013, des représentants des Verts, du PS, des Vert'libéraux, du PDB et du PEV ont en outre lancé une initiative visant à conserver le système proportionnel dans le canton de Schwyz. Aux termes de cette initiative, le parlement cantonal doit continuer à être élu à la proportionnelle et la répartition des sièges entre les groupes politiques doit garantir dans la mesure du possible que les voix des électeurs aient le même poids sur tout le territoire cantonal.

Immédiatement après la décision de l'Assemblée fédérale, le gouvernement cantonal a lui-même mis en consultation une analyse portant sur huit modèles électoraux, laquelle devrait permettre de restreindre le choix à un ou deux des modèles proposés. Sur la base des résultats de la consultation et éventuellement de propositions communes des partis, le gouvernement espère pouvoir opter pour un modèle cette année encore. Il est encore trop tôt pour dire quel modèle s'imposera⁴⁸.

- c La situation est relativement confuse dans le canton de Nidwald. Un arrêt du Tribunal fédéral⁴⁹ s'oppose au maintien du système actuel de répartition des mandats. Le gouvernement et le parlement de canton se sont prononcés en faveur du système biproportionnel mais deux contre-projets ont été déposés sous la forme d'un référendum constructif. Le contre-projet de l'UDC vise à empêcher l'instauration du double Pukelsheim et à conserver le système Hagenbach-Bischoff selon les modalités adoptées par Bâle-Campagne. Le contre-projet du comité d'initiative « Majorz : Kopf- statt Parteiwahlen » propose quant à lui d'élire des personnes plutôt que des partis par la réinstauration du système majoritaire. Le 15 mars 2013⁵⁰, la Cour constitutionnelle du canton de Nidwald a estimé que le contre-projet visant à réinstaurer le système majoritaire était admissible sous l'angle de l'unité de la matière, moyennant l'instauration de la majorité relative déterminante dès le 1^{er} tour⁵¹. Le prochain renouvellement intégral du parlement cantonal ayant lieu en hiver 2014, il faudra rapidement déterminer les bases juridiques. Le 22 septembre 2013, le peuple devra donc choisir entre trois propositions de modification et le système actuel. En outre, l'initiative des Jeunes PDC, qui demande l'inscription dans la constitution cantonale du système majoritaire pour l'élection du parlement cantonal, est encore pendante. Les signatures ont été déposées le 2 avril 2013, mais le vote n'aura lieu qu'en 2014.

⁴⁶ http://www.sz.ch/documents/Einzelinitiative_1_12.pdf

⁴⁷ <http://www.schwyzer-svp.ch/portal/index.php/onlineschalter/service/downloads/category/24-initiativen?download=161; unterschribenbogen-fu-r-ein-einfaches-und-verstaendliches-wahlsystem>

⁴⁸ http://www.sz.ch/xml_1/internet/de/application/d999/d549/p27886.cfm

⁴⁹ ATF 136 I 352

⁵⁰ Arrêt du tribunal constitutionnel 12 I, téléchargeable sous

http://www.nw.ch/dl.php/de/516687fd01077/20121127_092203.pdf.

⁵¹ Les parties déboutées ont renoncé à recourir contre cette décision au Tribunal fédéral.



- d Dans le canton de Zoug, le gouvernement a proposé l'adoption du système biproportionnel. Le parlement l'a suivi le 31 janvier 2013, en première lecture, en précisant qu'en fonction de la décision du Conseil national, il pourrait décider en seconde lecture d'adopter le système schwyzois plutôt que le double Pukelsheim (cf. ch. 2.8.3, let. b). Le groupe parlementaire PDC a déposé une motion le 28 mars 2013 (objet 2235.1) qui, en réaction contre l'ingérence du Tribunal fédéral, charge le gouvernement cantonal de déposer une initiative cantonale visant à rétablir la souveraineté des cantons en matière d'élections. Contre la proposition du gouvernement, le parlement cantonal a décidé en seconde lecture, le 2 mai 2013, de soumettre au vote le système de double proportionnalité (double Pukelsheim) et d'autre part l'interdiction explicite tant de ce système que des regroupements électoraux⁵². Cette décision a fait l'objet d'un recours de droit public au Tribunal fédéral, qui a été accepté le 10 juillet 2013. Par conséquent, les électeurs zougois ne se prononceront que sur le projet du gouvernement cantonal le 22 septembre 2013.

2.8.4 Une situation politique encore très indécise

Trois cantons ont adopté le double Pukelsheim (ZH, AG, SH) et un quatrième semble enclin à les suivre (FR), cinq l'ont rejeté (BE, LU, SO, SG, TG) et quatre autres (UR, SZ, NW, ZG) y sont ouvertement opposés.

⁵² Cf. Neue Zürcher Zeitung n° 101 de vendredi 3 mai 2013, p. 13.



canton	Système de répartition des sièges					Remarques
	majoritaire	proportionnel				
		Hagenbach- Bischoff	Hare/ Niemeyer	Sainte- Laguë	double Pukelsheim	
ZH					X	
BE		X				Protection des minorités: Jura Bernois 12 sièges garantis
LU		X				
UR		X				
SZ		X				
OW		X				
NW		X				
GL		X				
ZG		X				
FR		X				base de calcul: domicile civil
SO		X				
BS				X		depuis 2012: SAINTE-LAGUË
BL		X				
SH					X	
AR	X					
AI	X					
SG		X				
GR	X					
AG					X	
TG		X				
TI			X			canton = 1 circonscription électorale > base de calcul superflue
VD			X			
VS		X				
NE		X				
GE		X				canton = 1 circonscription électorale > base de calcul superflue
JU		X				
Conf.		X				
Σ ct.	3	17	2	1	3	

2.9 Avantages et inconvénients (sous l'angle juridique et politique) des différents systèmes

2.9.1 Système Hagenbach-Bischoff

I Avantages

a Instrument contre l'émiettement des partis et la fragmentation du Parlement

Les scrutins proportionnels tendent à compliquer la formation des gouvernements dans le monde entier puisqu'ils favorisent la représentation de micro-partis au parlement. L'avantage conféré par le système à peu de grands partis neutralise une « groupusculisation » et une fragmentation indésirables.



b *Simplicité*

Le système Hagenbach-Bischoff présente l'avantage non négligeable qu'il permet de calculer les résultats d'une élection en quelques opérations simples, manuelles au besoin. Du papier et un crayon suffisent pour calculer la répartition des sièges.

c *Compréhensibilité*

Même si à l'évidence, l'arithmétique électorale n'est pas faite pour tout le monde, il n'en demeure pas moins que le système Hagenbach-Bischoff est à la fois connu et accessible. Il n'y a pas de transferts de voix à d'autres circonscriptions électorales et par conséquent pas de déplacement des forces. L'ensemble des voix restent dans le canton.

d *Large acceptation*

Le système Hagenbach-Bischoff est utilisé dans les cantons dotés de plus d'un siège depuis l'instauration de la proportionnelle à l'échelle nationale. Il est bien établi dans les cantons pour la répartition des mandats au parlement cantonal et largement accepté. Dans le domaine des droits politiques, la stabilité des systèmes est un facteur essentiel.

II Inconvénients

a *Effets de distorsion*

Au lendemain d'un scrutin, plus d'un électeur doit se résigner à ce que sa voix n'ait eu aucune influence sur le résultat de l'élection alors que d'autres peuvent se réjouir d'avoir contribué par leur vote à créer la majorité décisive. Il est en effet possible que des voix ne comptent que peu, voire pas du tout, alors que d'autres ont beaucoup plus de poids. Cette inégalité est contraire au principe de l'égalité effective des suffrages statué par le Tribunal fédéral en vertu de l'art. 136, al. 1, 2^e phrase, Cst. La taille variable des circonscriptions électorales accentue ce déséquilibre (cf. ch. 2.7.3, dernier paragraphe).

Le système Hagenbach-Bischoff ne peut en outre empêcher que dans un canton un parti dont la force électorale est faible arrache un mandat à un parti plus fort. Habilement utilisé par quelqu'un qui en connaît tous les rouages, ce système peut, dans certaines circonstances, permettre à l'avant-dernier parti du point de vue de la force électorale de gagner le premier mandat devant le parti le plus fort.

En y regardant de plus près, on voit que les partis forts et bien établis subissent aussi des effets de distorsion: à chaque renouvellement intégral du Conseil national, les quatre partis représentés au gouvernement sont restés bredouilles dans certains cantons.



Voix perdues pour les grands partis lors des élections au Conseil national de 2011

Tableau 2

Par-ti	Can-ton	Electeurs 2011		Sièges au Conseil na-tional	Source FF 2011 p.	Remarques
		ch. ab-solus	en %			
UDC	TI	10490	9.7	0	7834	
	JU	3396	15.5	0	7918 s.	
PS	ZG	2056	5.3	0	7686	
PLR	GR	7027	11.9	0	7785	5 ^e mandat attribué au PVL avec 4871 voix
	TG	8156	11.2	0	7821	6 ^e mandat attribué au PVL avec 3781 voix
PDC	BE	7304	2.1	0	7622 à 7625	
	NE	1567	3.5	0	7890	

b Apparentements à plusieurs niveaux

L'effet de distorsion est accentué par les apparentements et les sous-apparentements de listes, qui n'excluent ni les dénominations trompeuses ni le détournement de voix sur une liste⁵³.

2.9.2 Système double Pukelsheim

I Avantages

a Egalité de la valeur effective des suffrages

Les systèmes de répartition des mandats lors de scrutins proportionnels doivent assurer pour autant que possible l'égalité de la valeur effective de tous les suffrages déposés. Le système biproportionnel (double Pukelsheim)⁵⁴ satisfait cette condition dans la mesure où il garantit simultanément que :

- i. dans toute la Suisse, chaque groupement en lice reçoit un nombre de mandats non supérieur et non inférieur au double du pourcentage des voix obtenu au moyen de l'arrondi standard à l'unité supérieure ou inférieure (respect de la condition du quotient ; dans les conditions données, 100 % des voix correspondent à 200 sièges au Conseil national) ;
- ii. chaque canton reçoit le nombre de sièges qui lui revient conformément aux art. 149, al. 4, Cst. et 17 LDP.

Conformément à la jurisprudence constante du Tribunal fédéral⁵⁵ les quorums naturels (et légaux) supérieurs à 10 % ne sont pas compatibles avec un système électoral proportionnel. En vertu de cette jurisprudence, les effets de distorsion ne sont « réparables », pour autant qu'ils n'en accentuent pas d'autres, que dans une moindre mesure dans le système électoral actuel.

⁵³ FF 1931 I 367 à 378; rapport de gestion 1987 1; cf. ch. 3.

⁵⁴ Cf. ATF 136 I 364

⁵⁵ Cf. ATF 129 I 193, consid. 6.1, et 198 s., consid. 7.1.2, 199, consid. 7.3, 201 à 206, consid. 7.6 à 8.3.2, 131 I 83 s., consid. 5.3 et 5.4, 136 I 352, consid. 3.5, et 136 I 383, consid. 4.5, et patrimoine électoral européen (cf. CDL-AD [2002]23: Commission de Venise: code de bonne conduite en matière d'élections. Lignes directrices, ch. 2.2.iv.); cf. 2.7.2 et 2.7.3.



Le système biproportionnel de répartition des mandats à arrondi standard (double Pukelsheim) garantit que la différence de valeur entre la voix qui a eu le plus de poids et celle qui en a eu le moins est aussi faible que possible dans le cas d'espèce. Autrement dit, toutes les voix ont pratiquement la même valeur et le nombre de voix perdues est réduit au minimum possible.

b Elimination de l'incitation négative à l'absentéisme électoral

Pour que les électeurs ne soient pas tentés de s'abstenir, il faut que l'ensemble des voix données en Suisse soient prises en considération pour l'attribution des mandats au Conseil national. Jusqu'ici, une voix donnée à un petit parti peu représenté dans un petit canton ne comptait pour rien. Les électeurs de ce parti auraient aussi bien pu s'abstenir de voter. Le système biproportionnel de répartition des mandats rend à leur voix le poids qui lui revient, puisque au niveau suisse, chaque parti obtient un nombre de mandats égal à deux fois le pourcentage de voix obtenues), arrondi à l'unité supérieure ou inférieure la plus proche (100 % des voix converties en 200 mandats au Conseil national). Cet effet pourrait inciter les partis de taille modeste ou moyenne à présenter une liste dans les cantons peu peuplés. Ce n'est qu'une hypothèse mais on peut y voir un moyen de combattre la désaffection croissante des citoyens pour les élections.

II Inconvénients

a Acceptation

Un système électoral doit impérativement être accepté par la majorité. Le 27 septembre 2004, le Conseil national a rejeté par 109 voix contre 57⁵⁶ le po. Genner 03.3377, le 20 mars 2008, il a réservé le même sort au po. Waber 07.3884⁵⁷; le 7 décembre 2009, il a décidé de ne pas donner suite à l'iv. pa. Zisyadis 09.410, par 126 voix contre 33⁵⁸. Le 26 novembre 2012, le Conseil des Etats a rejeté par 32 voix contre 4 la mo. Minder 12.3711⁵⁹.

La position du Parlement fédéral est partagée par les cantons. Le bon diviseur, qui permet de répartir immédiatement tous les mandats sans qu'un parti ou un canton soit lésé, est difficile à trouver, ce qui explique la défiance qui entoure le système biproportionnel, jugé compliqué et difficile à comprendre tant pour les électeurs que pour les groupements en lice. Or la légitimité d'un parlement se fonde sur la compréhensibilité des règles de conversion des voix en sièges⁶⁰.

b Transferts de voix hors des frontières cantonales

Le double Pukelsheim est en outre fortement critiqué parce que l'harmonisation de la valeur effective de tous les suffrages peut avoir pour effet qu'un parti faible dans un canton « pique » un siège à un parti plus fort parce qu'il profite d'un meilleur transfert des voix qu'il a obtenues dans d'autres cantons. Le transfert des voix ignore les frontières des cantons et donc des circonscriptions électorales. C'est l'un des motifs principaux du rejet du double Pukelsheim.

⁵⁶ BO **2004** N 1420 à 1422

⁵⁷ BO **2008** N 470 et annexes I 367

⁵⁸ BO **2009** N 2159 à 2161

⁵⁹ BO **2012** E 949 à 952

⁶⁰ GEORG LUTZ, Prof. Dr., FORS/Université de Lausanne, „Wahlsysteme: Proportionalität ist nicht alles“ in Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, novembre 2012 – n° 3



c Transferts de mandats hors des frontières linguistiques (critère de représentation)

La possibilité du transfert de mandats est particulièrement délicate du point de vue politique lorsque les frontières linguistiques sont franchies. Il ne faut pas sous-estimer le problème de la langue dans le système électoral. Le canton de Berne a d'ailleurs déposé une initiative cantonale sur le sujet le 7 juin 2012⁶¹. Même si celle-ci n'a pas trouvé grâce devant la Commission des institutions politiques du Conseil national, elle a le mérite de rappeler l'impact émotionnel non négligeable de cette question⁶².

d Émiettement des partis et quorums arbitraires

Le double Pukelsheim peut ouvrir la voie à l'émiettement des partis. C'est une des raisons qui ont incité les cantons de Zurich et d'Argovie à revoir leur système électoral peu après l'avoir adopté et à instituer un quorum. Cette approche est paradoxale : le système biproportionnel de répartition des sièges vise à se rapprocher de la proportionnalité parfaite, mais dès qu'un pas a été fait dans cette direction et vers l'expression la plus fidèle possible de la volonté des électeurs, on recule en adoptant une clause de barrage arbitraire. Les quorums sont consubstantiellement arbitraires et finissent par causer de grosses fluctuations de la représentation des partis au parlement⁶³. Ils n'ont donc pas encore été envisagés à l'échelle fédérale.

e La liberté d'expression n'a rien à gagner du double Pukelsheim

En tout état de cause, le système biproportionnel ne permet que d'obtenir une meilleure image de l'égalité effective de tous les suffrages exprimés (et exprimables). Les circonscriptions électorales sont toujours les cantons, ce qui signifie que les électeurs ne peuvent voter que pour des candidats ou des listes qui se présentent dans leur canton de domicile. Un Tessinois sympathisant de la Lega dei Ticinesi qui vit à Bâle ne peut voter pour son parti favori que si celui-ci dépose une liste dans cette circonscription. La liberté d'expression de l'électeur, c'est à dire la liberté de voter pour le candidat ou la liste de son choix, s'arrête donc toujours aux frontières de son canton de domicile. Il en va de même pour le système Hagenbach-Bischoff, indépendamment d'une éventuelle interdiction des apparentements.

f Dépendance de l'informatique

Le double Pukelsheim ne peut pas être mis en œuvre sans recourir à l'informatique, sauf à y consacrer un temps qui dépasserait les limites du raisonnable. Sa complexité et sa dépendance de l'informatique feraient pour le moins problème en cas de défaillance technique ou de panne d'électricité.

⁶¹ 12.314 Composition du Conseil national: « L'Assemblée fédérale est invitée à modifier la Constitution fédérale comme suit: Le mode d'élection du Conseil national assure aux minorités linguistiques des cantons plurilingues (langues officielles) un nombre de sièges correspondant au moins aux effectifs démographiques des minorités concernées. Les sièges sont attribués à des candidats domiciliés dans les régions pour lesquelles ils sont réservés ». Loin de résoudre le problème, cette proposition aggraverait encore les distorsions à cause du nombre élevé de petites circonscriptions.

⁶² La vanité de cette proposition est corroborée par les tentatives répétées et infructueuses à ce jour des deux Bâle d'obtenir deux sièges chacun. La raison de cet échec a toujours été la crainte d'affaiblir le poids des minorités linguistiques au Conseil des Etats.

⁶³ Häfelin/Haller/Keller, Bundesstaatsrecht, ch. 1480.



Comparaison des trois principales méthodes par diviseurs

Tableau 3

Critère	Jefferson = d'Hondt/Hagenbach-Bischoff/Prokop	Webster/Sainte-Laguë/Schepers	double Pukelsheim
<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d</i>
Arrondi	les méthodes d'Hondt et Hagenbach-Bischoff arrondissent à l'unité inférieure le nombre de sièges obtenus (méthodes par diviseurs avec arrondi à l'unité inférieure)	les méthodes Webster, Sainte-Laguë et Schepers appliquent l'arrondi standard (méthodes par diviseurs avec arrondi standard)	le double Pukelsheim utilise aussi l'arrondi standard (méthode par diviseurs avec arrondi standard)
Paradoxes	évités	évités	évités
Condition du quotient	peut être enfreinte vers le <i>haut</i> (cf. ex. 2)	respectée	respectée
Avantages	a. évitent l'émiettement des partis b. faciles à comprendre c. largement acceptées d. stables	a. égalité de la valeur effective des suffrages	a. égalité majorée de la valeur effective des suffrages b. élimine l'incitation négative à l'absentéisme électoral
Inconvénients	a. peuvent enfreindre la condition du quotient b. peuvent encourager les apparentements et les sous-apparentements c. peuvent encourager l'absentéisme électoral dans les cantons où un parti est peu représenté et où les électeurs risquent par conséquent de voter pour rien	a. arithmétique complexe b. les distorsions dues à la taille des circonscriptions électorales subsistent	a. incompréhension diffuse b. les voix données à un parti à l'intérieur d'une circonscription ne sont plus fidèlement représentées dans la répartition des sièges dans la circonscription c. compliqué d. transferts des mandats hors des frontières linguistiques e. favorise l'émiettement des partis et la création de quorums contraires au système f. dépendant de l'informatique
Exemples d'inconvénients	<u>Exemple 1:</u> renouvellement du Conseil national 2011 BS: le parti A avec 18 082 voix (= 6,5 %) a obtenu 1 mandat sur 5, le parti B avec 37 228 (= 13,4 %) voix a obtenu 0 mandat (FF 2011 7728 à 7733). <u>Exemple 2:</u> renouvellement du Conseil national 1995 BS: le parti C avec 125 965 voix sur un total de 354 580 (= 35,5 %) a obtenu 4 mandats (= 66.6%) sur 6 (FF 1995 IV 1448 à 1450)		Elections du parlement cantonal ZH 2007: le parti A a obtenu 3 mandats avec 14,6 % des voix dans la circonscription d'Uster, tandis que le parti B n'a obtenu que 2 mandats avec 17,3 % des voix; la proportionnalité est toutefois respectée à l'échelon cantonal.



3. Excursus: apparentements de listes

Le nombre de listes déposées, de même que les apparentements et les sous-apparentements se sont multipliés depuis quelques années (cf. annexe 2). La question des apparentements a fait l'objet de deux interventions parlementaires récentes (cf. ch. 1 et ch. 3.6) et est traitée dans les chapitres suivants sous forme d'excursus.

3.1 Définition

L'apparement permet aux listes apparementées de faire valoir leurs restes de voix par rapport aux autres listes. Les voix des différents partis ou groupements qui se sont alliés sont additionnées pour la répartition des sièges. En d'autres termes, les listes apparementées comptent comme une seule liste : le total des voix obtenues est comparé au total des voix obtenues par chacune des autres listes. Sur la base des résultats, les mandats sont d'abord attribués aux partenaires de l'apparement, puis, dans un deuxième temps, entre ceux-ci⁶⁴.

Les partenaires de l'apparement sont indépendants les uns des autres, abstraction faite du mode répartition. Ils peuvent présenter des candidats, constituer des listes et mener la campagne électorale en toute autonomie. Au sein de l'apparement, les candidats sont en concurrence puisqu'au final les mandats ne sont pas attribués à l'apparement mais aux listes qui le constituent.

3.2 But

L'apparement de listes augmente la probabilité d'atteindre le quotient électoral de la circonscription ou d'obtenir un mandat avec les restes de voix. La taille parfois très modeste des circonscriptions électorales (quorum naturel élevé) et la tendance du système actuel de répartition des mandats à avantager les grandes formations (Hagenbach-Bischoff, cf. ch. 2.3, let. b, 2.5 et 2.9, ch. II, let. a), empêchent souvent les petits partis, voire des formations plus grandes, d'obtenir un mandat. Toutefois, l'effet de distorsion est atténué du fait que les voix des listes apparementées sont tout d'abord comptabilisées ensemble.

Il appert donc que les apparements n'ont de sens que lorsque le découpage électoral et le mode de répartition des mandats produisent des distorsions. Par conséquent, un autre découpage ou un autre mode de répartition rendrait les apparements inutiles puisqu'inopérants.

3.3 Types d'apparements

Trois critères permettent de distinguer les apparements:⁶⁵

- a la circonscription électorale: apparement lié ou non à la circonscription ;
- b les partenaires: apparement de listes d'un même parti ou interpartis ;
- c le niveau d'apparement: apparement simple ou multiple (sous-apparement).

⁶⁴ Art. 42 LDP; cf. p. ex. TOMAS POLEDNA: Zur Möglichkeit der Einreichung gemeinsamer Wahlvorschläge im Zuger Prozess-System. Rechtsgutachten vom 5. Mai 1994. In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 95 (1994), p. 378.

⁶⁵ Cf. BENNO SCHMID: Die Listenverbindung im schweizerischen Proportionalwahlrecht. Thèse, université de Zurich. Zurich/Aarau 1962, p. 37 ss.



L'art. 31 LDP autorise les apparentements de listes interpartis liés à la circonscription pour l'élection au Conseil national. Les sous-apparentements sont possibles, pour autant qu'il s'agisse de sous-apparentements entre listes de même dénomination qui ne se différencient que par une adjonction destinée à établir une distinction quant au sexe, à l'aile d'appartenance d'un groupement, à la région ou à l'âge des candidats (art. 31, al. 1^{bis}, LDP).

3.4 Dispositions cantonales

Parmi les cantons qui appliquent la méthode Hagenbach-Bischoff, onze (BE, LU, UR, OW, GL, SO, SG, TG, VD, NE et GE) autorisent les apparentements, six ne prévoient pas cette possibilité (SZ, NW, ZG, BL, TI et JU), deux l'interdisent explicitement (FR, VS). BS y a renoncé.

Les trois cantons (ZH, SH et AG) qui sont passés au système biproportionnel de répartition des mandats (double Pukelsheim) ne prévoient plus les apparentements de listes interpartis. Les listes de même dénomination sont automatiquement réunies au niveau cantonal (listes de groupes)⁶⁶.

Trois autres cantons (AR, AI, GR) élisent leur parlement au scrutin majoritaire et ne prévoient donc pas la possibilité d'apparenter des listes au niveau cantonal.

Parmi les cantons qui appliquent la méthode Hagenbach-Bischoff et autorisent les apparentements, quatre (BE, LU, SO, TG) autorisent également les sous-apparentements et trois (GL, SG et NE) les interdisent explicitement. Pour l'élection du parlement saint-gallois, seules les listes d'un même parti peuvent être apparentées⁶⁷.

3.5 Jurisprudence

Les élections du Conseil national ne peuvent faire l'objet d'un recours en dernière instance au Tribunal fédéral que depuis 2007. Depuis lors, le Tribunal fédéral n'a jamais eu à s'occuper de la question des apparentements et des sous-apparentements en relation avec un renouvellement du Conseil national, mais uniquement en relation avec des élections cantonales. Toutefois, ses considérations sont pertinentes également au niveau fédéral :

- a Dans un cas concernant le canton de Vaud⁶⁸, le Tribunal fédéral a décidé qu'en raison de leur importance, les apparentements doivent être indiqués sur les bulletins électoraux, même si la loi ne le prévoit pas (au niveau fédéral, les art. 31, al. 2, et 33, al. 1, LDP le prévoient).
- b Dans un cas concernant le canton de Fribourg⁶⁹, le Tribunal fédéral a observé qu'on ne pouvait pas partir du principe que les apparentements ont forcément un impact, positif ou négatif, sur le système proportionnel, ou qu'ils permettent d'atténuer certains inconvénients inhérents au système. On ne peut pas non plus affirmer que les apparentements profitent généralement aux petits partis et par conséquent en déduire qu'ils sont particu-

⁶⁶ Cf. § 93 et 102 ss GPR-ZH, § 13 GRWG-AG et art. 2b, al. 2 WG-SH.

⁶⁷ Art. 55^{bis} Urnenabstimmungsgesetz SG. Les critères correspondent à ceux qui s'appliquent aux apparentements au niveau fédéral (art. 31, al. 1^{bis}, LDP).

⁶⁸ ATF 104 Ia 360

⁶⁹ ATF 1P.563/2001



lièrement congéniaux à la proportionnelle. Les apparentements peuvent nuire à la transparence et provoquer des confusions. Malgré leur mention explicite sur les bulletins électoraux, les électeurs peuvent ne pas être suffisamment conscients du fait qu'ils ne votent pas seulement pour le parti favori mais pour tout le groupe qui lui est apparenté.

- c Dans un cas concernant le canton de Zoug⁷⁰, le Tribunal fédéral a confirmé pour l'essentiel l'arrêt rendu dans le cas fribourgeois. Il a en outre observé que dans un système électoral se rapprochant de l'idéal, les apparentements perdent de leur intérêt. Ils n'auraient par exemple plus de raison d'être dans un système biproportionnel⁷¹.

3.6 Réforme

L'apparement est apparu en 1919, lors du passage du système majoritaire à la proportionnelle. Le rapport du Conseil fédéral de mars 1931⁷² précise que les sous-apparements sont également possibles. Les principales réformes ou tentatives de réformes dans ce domaine sont les suivantes:

- a La question des apparements et des sous-apparements a donné lieu à un vif débat politique dans les années 1975 et 1976, dans le contexte de la nouvelle loi sur les droits politiques. Le Conseil fédéral était favorable au maintien des deux possibilités. Toutefois, l'abolition si ce n'est des apparements en tout cas des sous-apparements a été demandée tant lors de la consultation que lors des débats parlementaires⁷³. A l'époque, les apparements de listes interpartis étaient déjà le principal motif de friction. La majorité des députés s'est toutefois prononcée pour leur maintien.
- b Lors de la révision de la LDP dans les années 1993 et 1994, la question des apparements a de nouveau alimenté la controverse. Cette fois, le Conseil fédéral a proposé d'abolir les sous-apparements dans son message⁷⁴. Il n'a toutefois pas été suivi par les Chambres fédérales qui se prononcèrent une nouvelle fois pour le maintien des apparements et des sous-apparements, se contentant d'éliminer la possibilité des sous-sous-apparements. Elles ont néanmoins subordonné la validité des sous-apparements aux quatre conditions mentionnées précédemment (âge, sexe, aile d'appartenance d'un groupement, région).
- c La mo. Frehner 12.3050 « Elections fédérales. Supprimer la possibilité d'apparementer des listes », déposée en février 2012, charge le Conseil fédéral de modifier l'art. 31 LDP (Apparement), de sorte qu'il ne soit plus possible d'apparementer des listes, les sous-apparements restant en revanche autorisés. Elle ne vise donc pas, en fait, à supprimer les apparements mais à les limiter aux listes d'un même parti. Le Conseil fédéral a proposé de rejeter la motion. Le Parlement ne l'a pas encore traitée.
- d La mo. du Groupe libéral-radical 12.3374 « Mettre fin aux apparements de liste interpartis afin de mieux respecter la volonté de l'électeur » a été déposée peu après. Elle charge elle aussi le Conseil fédéral de proposer au Parlement une modification de l'art. 31, al. 1, LDP de façon à prohiber, pour l'élection du Conseil national, tout apparement-

⁷⁰ ATF 136 I 376

⁷¹ Le canton de Zoug devra adapter son système électoral pour les élections de 2014. Cf. ch. 2.7.2 et 2.8.3, let. d.

⁷² Cf. rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 13 mars 1931 concernant le postulat du Conseil national du 5 décembre 1928 sur le sous-apparement de listes électorales (FF 1931 I 367).

⁷³ Cf. FF 1975 I 1391

⁷⁴ Cf. message du 1^{er} septembre 1993 concernant une révision partielle de la législation fédérale sur les droits politiques (FF 1993 III 405).



ment de liste qui ne réponde pas aux conditions régissant actuellement les sous-apparetements, donc tout apparemment autre qu'entre listes d'un même parti ou entre listes d'un parti et de son mouvement de jeunesse. Elle vise donc le même objectif que la mo. Fehner (limiter les apparetements aux listes d'un même parti). Le Conseil fédéral a proposé de rejeter cette motion comme la précédente. Le Parlement ne l'a pas encore traitée non plus.

3.7 Avantages et inconvénients du dispositif en vigueur

3.7.1 Avantages

Les partisans du dispositif en vigueur y voient les avantages suivants:

- a La multiplication des listes déposées entraîne une dispersion des voix: celles-ci finissent par ne plus compter et de nombreuses listes n'obtiennent aucun mandat. Or, plus il y a de restes de voix inutilisées, plus la proportionnalité est compromise. L'apparetement de listes contribue à résoudre ce problème puisqu'il permet d'utiliser les restes de voix: la réduction des voix inutilisées améliore l'égalité effective des suffrages⁷⁵. Les voix inutilisées sont si peu nombreuses qu'en cas d'échec du parti choisi par les électeurs, les voix de ceux-ci sont reportées sur les groupements apparentés. Les électeurs ont la certitude que leur voix comptera⁷⁶.
- b L'apparetement permet également d'optimiser l'égalité de la valeur effective des suffrages⁷⁷. Ce sont surtout les petits partis à l'intérieur des petites circonscriptions électorales qui peuvent en retirer le plus grand bénéfice car l'apparetement leur permet de relativiser l'effet de barrage découlant du découpage électoral⁷⁸. Ils profitent en outre indirectement du fait que l'apparetement réduit l'avantage des grands partis dans le système actuel de répartition des mandats⁷⁹.
- c Au surplus, les apparetements de listes interpartis donnent une plus grande latitude stratégique aux groupements en lice en ce qui concerne la campagne électorale. Des formations aux vues convergentes peuvent par exemple s'apparenter afin d'empêcher d'autres partis de profiter de la dispersion des suffrages au sein de la circonscription électorale⁸⁰.

3.7.2 Inconvénients

Les opposants au dispositif en vigueur y voient les inconvénients suivants:

⁷⁵ Cf. SCHMID, p. 35 et 45 s., KÖLZ, p. 4, DANIEL BOCHSLER: Wieviel bringen Wahlallianzen? – Links-grüne Parteien und deren Wahlallianzen im D'Hondtschen Verhältniswahlrecht der Schweizer Nationalratswahlen 1995-2007. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 41/4 (2009), p. 855 à 873 = www.bochsler.eu/publi/bochsler_zparl2010.pdf, p. 6 ss, et WALTER HALLER/ALFRED KÖLZ/THOMAS GÄCHTER: Allgemeines Staatsrecht. 4^e édition, Bâle 2008, p. 246. Le Tribunal fédéral a émis un avis différent dans le cas zougois, estimant que les apparetements ne réduisent pas forcément le nombre de voix perdues.

⁷⁶ Cf. SCHMID, p. 44 s.

⁷⁷ Bien que les arrêts ne se réfèrent pas explicitement aux apparetements de listes interpartis liés à une circonscription électorale, ils renvoient implicitement au dispositif actuel.

⁷⁸ Cf. KÖLZ, p. 27; SCHMID, p. 143; PIERRE GARRONE: L'élection populaire en Suisse. Thèse, université Genève 1991, p. 236 et ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7^e édition, Zurich 2008, p. 437 s., ch. 1471 s.

⁷⁹ Cf. GARRONE, p. 236.

⁸⁰ Cf. SCHMID, p. 44 et ALFRED RUDOLF: Das eidgenössische Proporzwahlrecht - Systematische Darstellung. Berne 1922, p. 156.



- a La certitude de l'électeur que sa voix ne sera pas perdue compte-t-elle davantage que la possibilité qu'il a de contribuer à l'élection d'un candidat? Les alliances interpartis ne sont pas toujours logiques du point de vue politique, aussi les apparentements interpartis ne correspondent-ils pas forcément au principe de l'expression fidèle de la volonté de l'électorat⁸¹. Ce n'est que dans le cas d'apparentements entre partis proches sur l'échiquier politique que le transfert de voix peut correspondre à la volonté de la majorité des électeurs⁸².
- b L'efficacité de l'apparement en vue d'optimiser l'égalité de la valeur effective des suffrages est surestimée⁸³. Le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral sont arrivés à la conclusion que, dans le système actuel, l'efficacité de l'apparement est nulle à cet égard. D'après la doctrine dominante, si l'apparement permet aux petits partis de compenser les désavantages inhérents au système actuel, il peut toutefois aussi favoriser les grands partis⁸⁴ et n'avoir en fin de compte un effet que sur la répartition des mandats. Une partie de la doctrine soutient d'ailleurs que les apparements interpartis liés à une circonscription servent en premier lieu les grands partis⁸⁵. Loin d'atténuer la distorsion de l'égalité de la valeur effective des suffrages, ils ne font que l'aggraver.
- c Les transferts de voix entre partenaires sont particulièrement discutables, puisque dans certaines circonstances ils permettent à un parti d'obtenir plus de voix qu'il n'en aurait recueillies s'il s'était présenté seul (la condition du quotient n'est pas respectée)⁸⁶. Certains opposants voient dans l'apparement un jeu de hasard permettant de se soustraire au verdict du peuple, au mépris de l'égalité des droits politiques (art. 34 et 136, al. 1, 2^e phrase, Cst.)⁸⁷.
- d Les apparements de listes interpartis nuisent à la transparence du système électoral⁸⁸. Les électeurs doivent faire preuve d'une extrême attention pour comprendre à qui leur voix ira en définitive⁸⁹, si « leur liste » devait échouer et ses restes de voix devaient être transférés à une autre liste de l'apparement. Les formations qui ont bien compris le fonctionnement des apparements interpartis s'en servent à leur avantage et s'accaparent les mandats. Celles qui saisissent moins bien le fonctionnement du système perdent des sièges. D'autres encore renoncent sciemment à un apparement et le paient en mandats qui leur échappent. Au bout du compte, les conséquences de leurs choix sont supportées par les électeurs, sans qu'ils aient voix au chapitre. Il n'est pas acceptable que la tactique électoraliste l'emporte sur le respect de la volonté des électeurs.

⁸¹ Cf. RUDY ANDEWEG: The Netherlands: The Sanctity of Proportionality. In: MICHAEL GALLAGHER/PAUL MITCHELL (éd.), The Politics of Electoral Systems, Oxford 2005, p. 491 à 510, ici: 504 et BOCHSLER, Wahlallianzen, p. 7. Cf. développement de la motion du Groupe libéral-radical 12.3374 (*supra*).

⁸² Cf. BOCHSLER, Wahlallianzen, p. 7 s.

⁸³ Cf. POLEDNA, Wahlvorschläge, p. 349 ss.

⁸⁴ Cf. ATF 1C_127/2010 et BGE 1C_491/2010, consid. 7.2 (non publié dans ATF136 I 376); cf. KÖLZ, p. 30 et PETER LEUTGÄB/FRIEDRICH PUKELSHEIM: Listenverbindungen bei Kommunalwahlen – Ein Glücksspiel. In: Stadtforschung und Statistik 2/2009, p. 5 ss, ici: p. 5.

⁸⁵ Cf. DANIEL BOCHSLER: Who gains from apparentments under d'Hondt? In: Electoral Studies 29 (2010), p. 617 à 627, ici: p. 618 et 625, et BOCHSLER, Wahlallianzen, p. 30; GARRONE, p. 236 et LEUTGÄB/PUKELSHEIM, p. 6 ss ("doppelte Absicherung des Bonus grosser Parteien"). Cf. ex. , tableau 3, col. b, dernière ligne.

⁸⁶ Cf. BOCHSLER, Apparements, p. 618. Cf. aussi. BLISS MEINRAD SCHNEUWLIN: Das Verfahren zur Wahl des schweizerischen Nationalrats nach dem Bundesgesetz vom 14. Januar 1919. Thèse, université de Berne. Berne 1946, p. 139 s. Cf. développement de la mo. Frehner.

⁸⁷ Cf. LEUTGÄB/PUKELSHEIM, p. 11.

⁸⁸ Cf. SCHUHMACHER/PUKELSHEIM, p. 518 et LEUTGÄB/PUKELSHEIM, p. 6.

⁸⁹ Les apparements sont souvent indiqués en petits caractères et de manière sommaire (indication du numéro des listes apparementées) sur les bulletins électoraux. Cf. SCHNEUWLIN, p. 143 ("anonymster Bestandteil des geltenden Proporz").



- e En présence d'apparetements et de sous-apparetements, la répartition des mandats est calculée deux fois: les listes apparementées sont d'abord traitées comme s'il s'agissait d'une seule liste. Le principe du suffrage direct (art. 34 et 149, al. 2, Cst.) est quelque peu écorné par ce calcul en deux temps⁹⁰. Dans le cas du canton de Vaud, les apparetements ne figuraient pas sur les bulletins électoraux. Le Tribunal fédéral avait alors estimé que la volonté des électeurs avait été modifiée *a posteriori*. Le raisonnement devrait valoir même si les apparetements sont indiqués sur le bulletin électoral lorsque les électeurs ne peuvent prévoir avec certitude à qui ira leur voix. Le Tribunal fédéral a précisé dans son arrêt concernant le cas fribourgeois que les cas de ce genre ne sont pas rarissimes. Il appert donc que l'apparetement de listes interpartis ne respecte pas le principe du suffrage direct.
- f L'apparetement de listes interpartis peut conduire à des alliances fugaces et contre nature, qui sapent les fondements du système électoral proportionnel⁹¹.

3.7.3 Appréciation du dispositif en vigueur

Les règles en vigueur concernant les apparetements ont fait leurs preuves et ne sont pas remises en question sur le fond. Il n'en demeure pas moins que les apparetements peuvent poser problème. Or, leur nombre et celui des sous-apparetements n'a pas cessé d'augmenter depuis quelques années. Le problème risque donc de devenir plus aigu. Il serait par conséquent judicieux d'examiner d'autres solutions dans la perspective de l'évolution du droit.

3.8 Autres options

Il serait envisageable de passer à un système de répartition des mandats dont les effets de distorsion seraient minimales. Les apparetements de listes perdraient alors tout intérêt.

A défaut d'un changement de système, on pourrait envisager soit l'interdiction générale (ch. 3.8.1) soit une interdiction limitée à l'apparetement de listes interpartis ou aux sous-apparetements (3.8.2 et 3.8.3). Toutefois, ces mesures n'amélioreraient en rien l'égalité de la valeur effective des suffrages que le Tribunal fédéral appelle de ses vœux.

Il serait également possible d'intervenir au niveau de la loi dans le domaine du droit électoral individuel (cf. ch. 3.8.4) ou au niveau organisationnel (cf. 3.8.5).

3.8.1 Interdiction de l'apparetement

Si l'on se contentait d'interdire les apparetements sans passer à un mode de répartition des mandats sans effets de distorsion, les distorsions inacceptables (« avant la virgule ») disparaîtraient mais les petits partis seraient systématiquement désavantagés, sans la moindre compensation.

3.8.2 Apparetement de listes d'un même parti

L'apparetement de listes d'un même parti présenterait les avantages suivants par rapport à l'apparetement de listes interpartis:

⁹⁰ Cf. LEUTGÄB/PUKELSHEIM, p. 10 s.

⁹¹ Cf. SCHMID, p. 135.



- a L'apparementement de listes d'un même parti, à l'instar de l'apparementement de listes inter-partis, améliore l'égalité de la force électorale. Au surplus, elle respecte le principe « à chacun son dû »⁹². Le risque que les restes de voix d'une sous-liste d'un parti disparaissent lors de l'attribution des mandats est éliminé. Si on limite l'apparementement à des sous-listes d'un même parti, celui-ci peut présenter un front uni dans la campagne électorale, puisque sa fragmentation est purement technique⁹³. Cette possibilité est conforme au but originel de l'apparementement.
- b Il est important pour les électeurs que leur voix aille bien au groupement pour lequel ils ont voté. C'est la condition même du suffrage direct (art. 34 et 149, al. 2, Cst.). L'apparementement de listes d'un même parti y satisfait et garantit le respect total de l'expression de la volonté des électeurs.
- c Les apparementements de listes d'un même parti (listes de femmes, d'hommes, de jeunes, de seniors ou listes régionales) permettent à un parti de présenter deux listes ou plus dans une circonscription électorale et donc de tenir compte des intérêts régionaux ou de ses minorités sans mettre de sièges en péril. Ce type d'apparementement leur laisse une certaine liberté tactique.

Limitier les apparementements aux listes d'un même parti ne présente pas que les avantages mentionnés. La mise en œuvre de cette mesure comporte des inconvénients considérables. Si la constitution d'un apparementement de listes d'un même parti est subordonnée à la dénomination commune du parti, il y a fort à parier, que comme cela s'est produit dans les cantons, de petits partis s'apparentent sur une liste *ad hoc* et se présente sous une dénomination commune qui n'est en fait que poudre aux yeux. Ces alliances de circonstance sont d'autant plus inacceptables quand elles sont le fait de formations appartenant à des groupes parlementaires différents. Pour que l'apparementement de listes d'un même parti puisse produire l'effet escompté, il faut que les partis aient l'obligation de s'inscrire dans un registre qui permettrait de vérifier en tout temps leur dénomination. Cette mesure couperait court aux changements de nom *impromptus* et aux « fusions temporaires ». Elle a toutefois peu de chance de s'imposer aujourd'hui puisque d'une part le droit suisse n'oblige pas les organisations de milice à but non lucratif à s'inscrire dans un registre et que d'autre part, au lieu de garantir la libre concurrence électorale, elle instituerait un monopole des partis enregistrés.

3.8.3 Interdiction des sous-apparementements

L'interdiction des sous-apparementements permettrait d'éliminer les distorsions « avant la virgule ». Il ne faut toutefois pas se leurrer, cette mesure n'a guère de chance de s'imposer, notamment dans les cantons de part et d'autre des frontières linguistiques, où l'identité des partis au niveau cantonal n'est pas la même qu'au niveau fédéral. L'interdiction des sous-apparementements y rencontrerait une vive opposition.

3.8.4 Possibilité de biffer un apparementement ou un sous-apparementement sur une liste préimprimée

Si les électeurs avaient la possibilité de biffer un apparementement ou un sous-apparementement sur le bulletin électoral, leur voix ne pourrait être transférée à une liste apparentée. Cette

⁹² Cf. FF 1931 I 371

⁹³ Cf. FF 1931 I 373



mesure aurait toutefois pour effet de compliquer énormément le dépouillement du scrutin. Tant que les voix seront comptées de manière décentralisée et selon le système de milice traditionnel, cette mesure est susceptible de multiplier les risques d'erreurs et n'apparaît par conséquent guère souhaitable.

3.8.5 Améliorer l'information des électeurs sur tous les apparentements de listes déposés

Les apparentements requièrent une attention particulière de la part des électeurs quant à leurs effets secondaires éventuels. Il semble donc judicieux d'améliorer leur information de manière appropriée. Un premier pas dans ce sens pourrait être fait sans intervention formelle au niveau de la loi, mais par exemple au moyen de recommandations adressées aux cantons, afin que les apparentements figurent sur les bulletins électoraux plus visiblement qu'aujourd'hui, par exemple⁹⁴. Il serait également envisageable de présenter de manière plus détaillée les mécanismes des apparentements et des sous-apparentements dans la notice explicative publiée par la Chancellerie fédérale. Quand il attend des électeurs qu'ils fassent preuve d'un grand sens des responsabilités, l'Etat a le devoir de leur fournir les informations nécessaires⁹⁵.

3.9 L'interdiction partielle des apparentements de listes revient à lutter contre un symptôme

L'interdiction totale ou partielle des apparentements aurait pour effet, à terme, de réduire le nombre de listes et éventuellement de groupements en lice. Elle permettrait de sortir d'un cercle vicieux : plus les partis se fragmentent, plus les candidatures augmentent. Les autorités organisatrices pourraient y voir un « avantage ». L'interdiction des apparentements de listes interpartis ou des sous-apparentements permettrait en outre d'éviter le double transfert des voix. La traçabilité de celles-ci serait assurée et la transparence y gagnerait.

Mais l'interdiction totale ou partielle des apparentements de listes ne serait pas sans inconvénients. Si seuls les apparentements de listes d'un même parti étaient autorisés, il faudrait impérativement obliger tous les partis à s'inscrire dans un registre et à adopter une dénomination unique pour toute la Suisse. Le Conseil fédéral a lui-même proposé d'interdire les sous-apparentements au milieu des années 90. Le Parlement a rejeté cette proposition au motif qu'elle mettrait en péril la représentation adéquate des minorités linguistiques dans les cantons plurilingues (BE, FR, GR, VS)⁹⁶.

Enfin, l'interdiction des apparentements de listes ne changerait rien au fait que la Confédération est constituée d'un grand nombre de circonscriptions électorales (les cantons) pour la plupart relativement peu peuplées, où 37 % des mandats sont attribués dans des circonscriptions dotées de moins de dix sièges (19 cantons sur 26). Les critères fixés par le Tribunal fédéral (10 %) et de la Commission de Venise (10 %, 15 % au plus) ne sont donc pas respectés⁹⁷.

Loin d'être une véritable réforme, interdire les apparentements de listes ne servirait qu'à lutter contre un symptôme, comme l'a d'ailleurs relevé le Conseil fédéral dans ses avis sur les

⁹⁴ Plusieurs moyens sont envisageables: des caractères plus grands, gras, imprimer le nom des listes plutôt que seulement leur numéro, etc.

⁹⁵ Cf. les recommandations de l'OSCE/BIDDH (mission d'évaluation électorale 2007)

⁹⁶ L'exemple bernois montre que les apparentements ne garantissent pas pour autant une représentation adéquate des minorités.

⁹⁷ ATF 131 I 85 (VS)



mo. Frehner (12.3050) et du Groupe libéral-radical (12.3374). Qui plus est, cette interdiction n'apparaît ni susceptible de s'imposer ni souhaitable à l'heure d'aujourd'hui.

4. Conclusions

La diversité des systèmes électoraux et des procédures, de l'admission des groupements en lice au découpage électoral, des règles de répartition des sièges au dépouillement des scrutins en passant par la constitution des listes, en Suisse comme dans d'autres démocraties bien établies, montre bien que le système électoral parfait n'existe pas.

D'après Georg Lutz, chercheur dans le domaine des élections et responsable du projet « Etudes électorales Suisses - Selects », la légitimité d'un parlement se fonde sur le fait que le système utilisé reflète les principes démocratiques fondamentaux et correspond au contexte social et historique du pays qui l'utilise. Les systèmes électoraux doivent respecter des impératifs divers, tels que la représentation et la protection des minorités. Le principe de la représentation *territoriale* est de loin le plus courant. A cela s'ajoute la représentation de certains groupes (les femmes, les jeunes, les groupes linguistiques, les ethnies, etc.), des valeurs, des idéaux et des modèles de société que les partis défendent. Les systèmes électoraux doivent en outre, afin d'assurer la gouvernabilité, empêcher la fragmentation excessive des partis et la polarisation. Enfin, selon la doctrine, ils doivent être simples, compréhensibles et transparents, s'agissant de la conversion des voix en sièges. Tous les principes ne sont pas susceptibles d'être maximisés, par conséquent les conflits d'objectifs sont inévitables. S'en tenir à la proportionnalité avec le critère de 10 % fixé par le Tribunal fédéral apparaît dès lors réducteur⁹⁸. La proportionnalité ne devrait pas être le seul critère de légitimité d'un système électoral⁹⁹.

Les mathématiciens, les spécialistes du droit public, les politologues, les stratèges des partis, les représentants du peuple et l'électorat arrivent à des conclusions bien différentes sur ce qu'un système électoral devrait être, en fonction de leurs critères d'appréciation. A l'instar des instruments de la démocratie directe, les systèmes électoraux ne sont pas exclusivement le fruit de réflexions juridiques : ils sont également le résultats de considérations politiques et il est juste qu'il en soit ainsi.

Au vu de ce qui précède, les conclusions et recommandations suivantes s'imposent:

- a Par son message sur la révision totale de la constitution schwyzoise, le Conseil fédéral a mis en œuvre la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de systèmes électoraux proportionnels, conformément à son mandat constitutionnel (art. 182, al. 2, Cst.). A l'issue d'un vif débat, les Chambres fédérales l'ont suivi. Il faudra continuer sur cette lancée lors de l'octroi de la garantie fédérale aux dispositions constitutionnelles cantonales en matière d'élections.
- b Rien n'empêche un canton d'adopter un autre système (majoritaire ou proportionnel) pour l'élection de son parlement, pour autant qu'il respecte les exigences minimales établies par le Tribunal fédéral, sauf motifs matériels prépondérants.

⁹⁸ Prof. Georg Lutz FORS/Université de Lausanne à l'occasion de l'Assemblée générale de la Société suisse pour les questions parlementaires SGP-SSP, 22 septembre 2012.

⁹⁹ LUTZ: „Wahlsysteme: Proportionalität ist nicht alles“, article paru dans le bulletin de la Société suisse pour les questions parlementaires, n° 3, nov. 2012, p. 4 à 6.



- c En Suisse centrale, le système biproportionnel et le groupement de circonscriptions électorales se heurtent à de fortes résistances de la part du PDC et de l'UDC. En automne 2013, le peuple devra se prononcer sur différents systèmes électoraux dans les cantons de Nidwald et de Zoug. Le canton de Schwyz devra également se déterminer sur cette question. Les résultats des prochains scrutins devront être pris en compte dans les réflexions futures.

Il faudra encore des années avant que la situation soit claire, car de nombreux cantons ont porté leur choix sur d'autres systèmes que le double Pukelsheim. Dans les Grisons, la question d'un changement de système électoral ne se reposera qu'après la réforme territoriale.

- d Le système Hagenbach-Bischoff utilisé aujourd'hui pour la répartition des sièges au Conseil national et les apparentements de listes sont reconnus par les électeurs. S'il a fait l'objet de critiques ponctuelles, le système n'a jamais été remis en question. Bien que fortement critiqué notamment par la jurisprudence et la doctrine, il est encore largement accepté. Or, la stabilité est fondamentale dans le domaine des droits politiques.
- e Au cours des deux dernières législatures, le nombre de candidatures, de listes, d'apparentements et de sous-apparentements a considérablement augmenté. Il faut donc réfléchir au système d'élection du Conseil national en vue du prochain renouvellement. Les distorsions « avant la virgule » doivent absolument être corrigées. Les modalités de cette correction doivent impérativement faire l'objet d'un consensus.
- f Les apparentements de listes sont sans effet et donc obsolètes dans le système biproportionnel. Si le système Hagenbach-Bischoff est conservé, l'interdiction (partielle) des sous-apparentements peut améliorer la transparence puisque les voix ne seront plus transférées plusieurs fois. Cette mesure, loin d'être une réforme, ne sert qu'à lutter contre un symptôme, mais se paierait pourtant au pris fort (obligation de s'inscrire dans un registre pour les partis, représentation des minorités linguistiques dans les cantons plurilingues).

La Chancellerie fédérale examinera cependant comment améliorer l'information des électeurs sur les apparentements de listes et leurs effets.

- g Il faut que le système biproportionnel prenne pied dans les cantons et fasse l'objet d'un large consensus avant d'entreprendre une modification de la loi au niveau fédéral.
- h Le débat sur une répartition plus équitable des sièges au Conseil national est intimement lié à la division du pouvoir au sein de l'Etat fédéral. Des intérêts contradictoires sont en jeu : notamment ceux des petits et des grands cantons, des zones urbaines et des zones rurales, des groupes linguistiques et des régions. A terme, le processus de réflexion devra intégrer d'autres réformes institutionnelles (p. ex. fusion de cantons, modification de la représentation des cantons).
- i La Chancellerie fédérale suivra l'évolution de la doctrine, de la jurisprudence et du droit électoral des cantons et présentera des propositions au Conseil fédéral, le cas échéant dans le cadre d'une révision de la législation fédérale sur les droits politiques.



Annexes:

- Extraits de la jurisprudence du Tribunal fédéral
- Statistique des listes, des apparentements et des sous-apparentements déposé pour l'élection du Conseil national de 1991.



Annexe 1

Extraits de la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière d'élections depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution

a. ATF 129 I 199, consid. 7.3 (Ville de Zurich)

L'égalité en matière de droit électoral découle du principe d'égalité et en particulier de l'égalité des droits politiques. Elle assure à tous les électeurs d'une circonscription l'attribution du même nombre de voix, la possibilité de donner leur suffrage et la garantie que toutes les voix données valablement seront traitées de la même manière.

b. ATF 131 I 74 Regeste (Canton d'Argovie)

« La limite supérieure admissible tant pour les quorums directs que pour les quorums naturels est de 10 %. Cette limite est absolue pour les premiers; en revanche, pour les seconds, elle doit être comprise comme un objectif en cas de réorganisation du système électoral (consid. 5.3 et 5.4).

Dans le cas concret, la réglementation électorale litigieuse, sans création de groupements d'arrondissements ou sans autres dispositions tendant à empêcher des quorums naturels de plus de 10 %, est anticonstitutionnelle (consid. 5.5) ».

c. ATF 131 I 89 s., consid. 2.5 (canton du Valais)

La structure du canton du Valais remonte aux subdivisions territoriales (dizains) du Moyen Âge. Les dizains étaient gouvernés par des majors ou des châtelains qui jouissaient d'une grande autonomie. En 1798, les Bas-Valaisans acquièrent leur indépendance et le nombre des dizains passe de sept à dix. A l'avènement de la République valaisanne (en 1802, la répartition désénale passe à douze. sous la domination française, le Valais devenu département du Simplon est divisé en treize cantons (Rarogne est divisé en deux). La Constitution de 1815 décrète la division du Valais en treize dizains. C'est avec la Constitution de 1848 que le mot "district" remplace "dizain". (RACHEL SIGGEN-BRUTTIN, "Dizains", in: Dictionnaire historique de la Suisse, publ. électronique, version du 1.3.2004, www.dhs.ch). Les districts valaisans ont toujours constitué des unités largement autonomes, animés par un fort sentiment identitaire. Les recourants s'abstiennent d'ailleurs, à juste titre, de dire que les districts ne représentent plus rien dans la vie politique et sociale. Dans ses arrêts concernant les élections du Grand Conseil valaisan, le Tribunal fédéral ne s'est jamais formalisé du fait que les districts présentent de grandes différences quant à leur population et à leur taille, parfois très réduite et que par conséquent leurs quorums naturels sont très variés et parfois très élevés (ATF 107 Ia 217 et ATF 103 Ia 603). Si la représentation proportionnelle est réalisée à l'intérieur de chaque district, même au prix d'une inégalité sur le plan de la répartition des mandats entre les partis dans le canton, l'art. 34 Cst. est respecté.



d. ATF 136 I 352 (canton de Nidwald)

La procédure d'élection cantonale n'est pas compatible avec les principes de l'élection selon le système proportionnel (consid. 3.5), n'est justifiée par aucun motif d'organisation territoriale traditionnelle (consid. 4) et n'est pas conforme à la Constitution fédérale (consid. 5.1).

e. ATF 136 I 357 s., consid. 3.4 (canton de Nidwald)

L'élection proportionnelle assure aux différents groupements une quote-part de représentation proportionnée à leur importance (ATF 107 Ia 217, consid. 3a, p. 220; arrêt 1P.671/1992 du 8 décembre 1993, consid. 3, in: ZBI 95/1994, p. 479). La mise en œuvre de la représentation proportionnelle dépend entre autres de la dimension de la circonscription électorale. Plus elle a droit à de sièges, plus le quorum naturel, c'est à dire le pourcentage de voix qu'une liste doit obtenir pour obtenir un siège lors de la première répartition, est bas. Un quorum naturel bas contribue à ce que tous les groupements politiques importants soient représentés au parlement proportionnellement à leur force. A l'inverse, plus le nombre de mandats attribués à une circonscription est bas, plus le pourcentage de voix nécessaires pour obtenir un siège est élevé (ATF 131 I 74, consid. 3.3, p. 80; concernant la définition du quorum naturel, voir ATF 129 I 185, consid. 7.1, p. 197 s.). Les quorums naturels élevés ont pour effet d'exclure de la répartition des mandats les micro-partis insignifiants mais aussi des partis minoritaires bien établis (ATF 129 I 185, consid. 7.6.1, p. 201).

Au surplus, selon qu'une circonscription est grande ou non, les voix n'ont pas le même poids. Plus une circonscription est petite, plus le quorum naturel est élevé et par conséquent plus nombreux sont les électeurs dont la voix est perdue (ATF 131 I 74, consid. 3.3, p. 80).

f. ATF 136 I 367, consid. 2.2 (Ville d'Aarau)

L'élection proportionnelle assure aux différents groupements une quote-part de représentation proportionnée à leur importance. Si l'élection a lieu dans la plupart des circonscriptions, la mise en œuvre de la représentation proportionnelle dépend entre autres de la dimension de la circonscription électorale et donc du quorum naturel. Un système électoral qui ne satisfait pas aux exigences mentionnées, à moins que l'organisation territoriale historique le justifie, n'est pas compatible avec l'art. 34, al. 2, Cst. (cf. [ATF 136 I 352](#), consid. 3 et renvois).

g. ATF 136 I 383 s., consid. 4.6 (canton de Zoug)

Le législateur dispose de différents moyens pour mettre en œuvre le principe de proportionnalité conformément à la Constitution fédérale. Il peut par exemple regrouper des circonscriptions afin de compenser les déséquilibres inhérents à la taille de celles-ci (cf. ATF 131 I 74; arrêt P.918/1986 du 9 décembre 1986, in: ZBI 88/1987, p. 367). Il lui appartient de vérifier si cette mesure est conforme à la constitution cantonale et la manière de la mettre en œuvre. Il peut aussi veiller à ce que la représentation proportionnelle soit optimisée sur l'ensemble du canton plutôt que par circonscription. La répartition centralisée des mandats par la méthode double Pukelsheim permet de compenser transversalement les déséquilibres entre les circonscriptions (cf. ATF 136 I 364 et renvois; voir également PUKELS-



HEIM/SCHUHMACHER, Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren für Parlamentswahlen, PJA 2004, p. 505; WEBER, op. cit., p. 1379; CHRISTIAN SCHUHMACHER, Sitzverteilung bei Parlamentswahlen nach dem neuen Zürcher Zuteilungsverfahren, 2005). Ce mode de répartition vise notamment à assurer une répartition des sièges proportionnelle à la force des partis, sans qu'il y ait besoin de bouleverser les circonscriptions électorales historiques. Il assure la représentation proportionnelle des partis et des circonscriptions électorales. Il n'en demeure pas moins que ce système présente aussi des inconvénients (PUKELSHEIM/SCHUHMACHER, op. cit., p. 519; WEBER, op. cit., p. 1379; SCHUHMACHER, op. cit., p.19). "

h. ATF 136 I 384 s., consid. 4.7 (canton de Zoug)

Le Tribunal fédéral a reconnu dans sa jurisprudence qu'une organisation territoriale héritée du passé peut justifier qu'on déroge au principe d'une représentation proportionnelle qui lui est en partie étrangère, pour des raisons historiques, fédéralistes, culturels, linguistiques, ethniques ou religieux. Celles-ci font de certaines petites circonscriptions électorales des cas particuliers, dont la représentation doit être assurée au titre de la protection des minorités, même au prix de la proportionnalité ([ATF 129 I 185](#), consid. 3.1, p. 190; [ATF 131 I 74](#), consid. 3.2, p. 79; [ATF 131 I 85](#), consid. 2.2, p. 87 et renvois). Plus les dérogations aux principes de proportionnalité et d'égalité du suffrage sont grandes plus les raisons qui les justifient doivent être importantes. Le tribunal a reconnu la validité des raisons invoquées dans certains arrêts ([ATF 131 I 85](#), consid. 2.5, p. 89) et l'a réfutée dans d'autres ([ATF 136 I 352](#), consid. 4; [BGE 129 I 185](#), consid. 7.6.3, p. 203).



Annexe 2

Nombre de listes déposées et d'apparetements et de sous-apparetements présentés depuis 1919

Année électorale	Listes	Candidats	Apparetements	Sous-apparetements
1919	106	648	14	0
1943	106	727	19	2
1967	119	1258	17	4
1971	151	1689	30	4
1975	170	1947	26	11
1979	164	1845	34	14
1983	187	1880	36	13
1987	222	2400	47	17
1991	248	2561	54	31 ¹⁰⁰
1995	278	2834	56	40
1999	268	2845	63	42
2003	262	2836	67	39
2007	311	3089	70	67
2011	365	3458	79	71

¹⁰⁰ Trois sous-sous-apparetements ont en outre été présentés aux élections de 1991.