

Strasbourg, le 13 juillet 2001

CDL-INF (2001) 16
Or. fr.

Avis n° 118/2000_sui

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

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 47^e réunion plénière
(Venise, 6-7 juillet 2001)**

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

Introduction : objectifs de l'avis et méthode de travail

Le présent avis a pour objectifs :

- de présenter les modifications possibles du droit électoral tessinois dans le sens d'un passage à un système majoritaire pour l'élection du Conseil d'Etat et, éventuellement, pour celle du Grand Conseil;
- d'examiner comment le système électoral pourrait créer des majorités plus claires et faciliter une alternance au pouvoir, tout en mettant l'accent sur le vote pour les personnes ; une comparaison avec la situation dans d'autres Etats européens pourra être effectuée.

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

Les deux parties du rapport seront le reflet des deux questions posées. D'abord, dans une première partie, sera posée la question de la portée d'un changement du système électoral sur les résultats et, plus largement, sur la vie politique, de manière générale. La deuxième partie sera par contre plus technique et abordera les différentes possibilités de modification du droit électoral tessinois, aussi bien pour l'élection du Conseil d'Etat que pour celle du Grand Conseil.

Première partie : La portée d'un changement du système électoral

1. L'effet du système électoral sur la vie politique

La question de l'effet du système électoral sur le système politique a fait couler beaucoup d'encre depuis des décennies, mais sans qu'il soit raisonnablement possible de parvenir à des conclusions de caractère général. Il s'agit en effet d'une question complexe, en ce sens que le système électoral n'est qu'un élément parmi d'autres qui influencent le système politique. Plusieurs stades du raisonnement doivent être distingués à cet égard.

a. L'influence du système électoral sur les résultats

Avant d'examiner l'effet d'un système électoral sur les résultats, il convient de *déterminer précisément à quel système électoral on a affaire*. La *summa divisio* entre système majoritaire et système proportionnel doit être affinée à cet égard. En outre, il faut être conscient d'un fait qui peut apparaître comme un truisme, mais qui est essentiel : *le résultat dépend avant tout du choix de l'électeur*.

aa. L'influence directe

Le système électoral exerce d'abord une influence *directe*, du fait de la méthode de conversion des voix en sièges.

En premier lieu, à répartition des voix égale, le choix du système électoral influence les *résultats* en sièges (*influence directe du système électoral sur le résultat*). Le plus souvent, il a un effet *défractionnant*, en ce sens que la répartition des sièges est moins proportionnelle que celle des voix.

En effet, système majoritaire et système proportionnel peuvent être définis comme suit : est élu au système majoritaire tout candidat qui obtient la majorité des voix, alors que, dans le système proportionnel, le mode d'attribution des sièges est fondé sur la proportion des voix. De manière générale, les systèmes proportionnels tendent à allouer les sièges de manière plus proportionnelle que les systèmes majoritaires. Cependant, cette définition peut, dans certains cas, passer à côté de l'essentiel. En effet, la simple existence d'un système proportionnel ne conduit pas forcément à un résultat proportionnel. D'autres éléments peuvent conduire à un résultat disproportionné : par exemple, le quorum élimine les petites listes, certaines méthodes de répartition proportionnelle ne sont pas neutres, mais tendent à favoriser les grands partis, un nombre restreint de sièges par circonscription réduit la proportionnalité. C'est pourquoi, il est préférable de traiter de l'effet défractionnant d'un mode de scrutin, plutôt que de distinguer simplement entre systèmes majoritaires et systèmes proportionnels.

Prenons quelques exemples pour montrer l'effet défractionnant que peuvent avoir certains systèmes proportionnels :

Un système proportionnel aux plus forts restes et quotient simple (le quotient est égal au nombre total de voix divisé par le nombre de sièges à pourvoir, soit $120000 : 12 = 10000$), qui ne tend pas en soi à favoriser les grands partis, est appliqué. Il l'est d'abord dans une circonscription à douze sièges. Les partis obtiennent les résultats suivants :

Partis	Voix	Sièges
A	10000	1
B	40000	4
C	20000	2
D	50000	5
Total	120000	12

Supposons maintenant que l'élection a lieu dans quatre circonscriptions à trois sièges. Le résultat sera alors le suivant :

Partis	Voix				Sièges					
	Circonscriptions				Circonscriptions					
	1	2	3	4	1	2	3	4	T	Di
A	4000	2000	2000	2000	0	0	0	0	0	- 1
B	16000	10000	6000	8000	2	1	1	1	5	+ 1
C	4500	3500	2000	10000	0	0	0	1	1	- 1
D	5500	14500	20000	10000	1	2	2	1	6	+ 1
Total	30000	30000	30000	30000	3	3	3	3	12	-

La différence (Di) entre le total des sièges obtenus par chaque parti (T) et le total des sièges qu'il aurait obtenus dans une circonscription à douze sièges montre que les petites circonscriptions favorisent les grands partis, même dans un système aux plus forts restes. En outre, si le parti C a pu obtenir un siège, c'est grâce à la forte concentration de son électorat dans la circonscription 4.

Avec un quorum de 10 % au niveau d'une circonscription à 12 sièges, le parti A aurait été écarté, et le résultat aurait été :

Quotient 110000 : 12 = 9167
 B : 40000 : 9167 = 4,36 : 4 sièges
 C : 20000 : 9167 = 2,18 : 2 sièges
 D : 50000 : 9167 = 5,45 : 6 sièges (plus fort reste)

En l'espèce, le quorum a un effet un peu moins défractionnant que la division en petites circonscriptions.

Par ailleurs, l'effet d'un système électoral sur les résultats dépend aussi largement de la manière dont sont réparties les voix. Un petit exemple permettra de s'en convaincre :

Deux partis sont en concurrence dans six circonscriptions uninominales comprenant chacun 10000 électeurs. Les sièges sont attribués à la majorité relative. Dans les deux cas de figure, chacun des partis (A et B) obtient au total 30000 voix.

1er cas de figure : A obtient 6000 voix dans chacune des circonscriptions 1 à 3, 4000 voix dans chacune des circonscriptions 4 à 6 (30000 voix en tout). B obtient 4000 voix dans chacune des circonscriptions 1 à 3, 6000 voix dans chacune des circonscriptions 4 à 6 (30000 voix en tout). A obtient trois sièges et B trois sièges, ce qui correspond à ce qu'ils obtiendraient avec un système proportionnel dans une circonscription unitaire.

2e cas de figure : A obtient 5500 voix dans chacune des circonscriptions 1 à 5, 2500 voix dans la circonscription 6 (30000 voix en tout). B obtient 4500 voix dans chacune des

circonscriptions 1 à 5, 7500 voix dans la circonscription 6 (30000 voix en tout). A obtient cinq sièges et B un siège, ce qui est fortement disproportionné.

bb. L'influence indirecte

Le système électoral influence aussi les résultats *de manière indirecte*, en ce sens qu'il a un certain effet sur le comportement de l'électeur. La tendance générale serait que plus un système est défractionnant, plus il incite l'électeur à accentuer ses effets, en votant «utile», et non pour des partis qui ont peu de chances d'obtenir des sièges.

De manière générale, plus un système est défractionnant, plus il tend à assurer une sur-représentation des grands partis et une sous-représentation des petits partis, ce qui favorisera l'obtention par un parti de la majorité absolue des sièges.

b. L'influence des résultats sur le système politique

Une deuxième étape du raisonnement conduit à examiner l'influence des résultats sur le système politique et, par voie de conséquence et de manière médiate, l'influence du système électoral sur le système politique.

Comme déjà indiqué, les systèmes défractionnants, et notamment les systèmes majoritaires, favorisent l'obtention de la majorité absolue des sièges par un parti. Ils sont ainsi considérés comme permettant l'existence d'une majorité parlementaire stable et d'un gouvernement stable. Cela n'est cependant vrai qu'à certaines conditions : tout d'abord, un parti ou une coalition solide a effectivement obtenu la majorité absolue des sièges (en Inde par exemple, où c'était la règle, ça ne l'est plus depuis quelques années); ensuite, il existe une véritable discipline partisane; enfin - et ce point est souvent lié avec le deuxième -, le gouvernement est responsable devant le parlement. Or, les deux dernières conditions, qui touchent à la nature du système politique, ne sont pas remplies en Suisse. Il est dès lors bien difficile d'y appliquer ce qui pourrait apparaître comme une loi générale.

L'exemple donné - qui concerne l'un des règles les plus largement admises en matière d'effet du système électoral sur le système politique - montre bien deux obstacles à une extrapolation en la matière.

En premier lieu, il est *extrêmement difficile de dégager des règles générales*. Cela découle notamment de la variété des systèmes électoraux, ainsi que de celle des situations politiques, qui sont loin de dépendre uniquement du système électoral.

En deuxième lieu, *la nature particulière du système politique suisse* conduit à se demander dans quelle mesure les expériences faites à l'étranger sont valables en Suisse.

c. Un renversement de la logique ? Ou de l'influence du système politique sur le système électoral et sur les résultats

aa. Remarques générales

La difficulté de constater une influence claire du système électoral sur le système politique découle aussi, de manière plus générale, de l'absence de lien de causalité à sens unique. En

d'autres termes, ce n'est pas seulement le système électoral qui influence le système politique, mais aussi le système politique qui influence le système électoral.

Comme le souligne très justement un ouvrage récent¹, il faut être conscient du fait que *la question du mode de scrutin* (pour l'élection du législatif) a un *caractère* beaucoup moins technique que *philosophique*. Un système majoritaire – ou un système proportionnel fortement défractionnant – est lié à la recherche d'une majorité de gouvernement (démocratie gouvernée), tandis qu'un système plus proche de la représentation proportionnelle intégrale recherche le consensus en vue d'assurer la cohésion sociale (démocratie représentée). Dès lors, se pose non seulement la question de l'influence du système électoral sur le système politique, mais la *question inverse de l'influence du système politique sur le système électoral*.

La Suisse est évidemment une démocratie représentée dans le sens indiqué ci-dessus. En outre, son système politique est très particulier (*Sonderfall Schweiz*) et présente les éléments spécifiques suivants :

bb. Le Sonderfall Schweiz : ses caractéristiques

Parmi les éléments spécifiques du système politique suisse, on peut mentionner :

- la démocratie de concordance et le caractère plus ou moins proportionnel de la représentation des partis dans les exécutifs cantonaux, presque tous élus au scrutin majoritaire, sur lequel il sera revenu;
- l'élection directe d'un gouvernement collégial, qui peut difficilement être comparée avec l'élection directe du Président de la République dans des Etats qui connaissent un exécutif bicéphale;
- le caractère généralisé du panachage, non seulement dans la législation, mais aussi dans la pratique;
- l'absence de responsabilité de l'exécutif devant le législatif, unique en Europe;
- la faible discipline partisane;
- la démocratie semi-directe.

cc. Le Sonderfall Schweiz : la proportionnalisation de fait des exécutifs cantonaux

La proportionnalisation de fait des gouvernements cantonaux est l'une des illustrations les plus claires de la manifestation du *Sonderfall Schweiz* dans les relations entre système électoral et système politique. En effet, le système politique n'influe en l'espèce non pas sur le système électoral, mais sur l'effet du système électoral – sur les résultats –, ce qui montre combien les relations de cause à effet en la matière sont complexes.

Lors de la rédaction de ma thèse, il y a une dizaine d'années, j'avais examiné la proportionnalisation de fait des exécutifs cantonaux sur la base du critère suivant : le calcul de l'écart moyen entre la part de voix (des partis) lors de l'élection du Grand Conseil et la part de sièges lors de l'élection du Conseil d'Etat (ci-après : l'écart). Les résultats du Tessin, appliquant le système proportionnel, n'étaient pas fondamentalement différents de ceux des

¹ Daniel-Louis Seiler, in Pascal Delwit/Jean-Michel De Waele (éd.) : *Le mode de scrutin fait-il l'élection ?* Bruxelles : Editions de l'Université de Bruxelles 2000, pp. 21-35, spécialement pp. 30 ss.

cantons romands appliquant le système majoritaire². Des résultats analogues apparaissent sur la base des résultats d'élections plus récentes, comme on peut le constater³ :

Canton	Année	Ecart
<i>Tessin</i>	<i>1999</i>	<i>4,34</i>
<i>Tessin</i>	<i>1995</i>	<i>5,23</i>
<i>Tessin</i>	<i>1991</i>	<i>11,09</i>
Berne	1998	5,20
Berne	1994	6,11
Genève	1997	7,85
Genève	1993	10,83
Genève	1989	8,90
Valais	1997	4,68
Valais	1993	11,55
Vaud	1998	6,46
Vaud	1994	4,51
<i>Zoug</i>	<i>1998</i>	<i>3,94</i>
<i>Zoug</i>	<i>1994</i>	<i>4,80</i>

Les exemples qui précèdent, pris aussi bien dans les deux cantons (*en italique*) pratiquant l'élection proportionnelle du Conseil d'Etat (Tessin et Zoug) que dans d'autres cantons, tendent à démontrer la faible influence du système électoral sur la proportionnalité du résultat. Un des résultats les plus disproportionnés est celui du Tessin en 1991. Ce résultat correspond aux résultats du Valais au temps où le parti dominant disposait de quatre sièges sur cinq, et est même plus disproportionné que le résultat des élections au Conseil d'Etat genevois lorsque la gauche en a été écartée (en 1993) !

La proportionnalisation de fait de l'exécutif est un phénomène ancien, qui remonte au moins à la fin de la deuxième guerre mondiale. Comme la Confédération depuis plus de quarante ans, les cantons ont consacré le «gouvernement de tous les partis», qui «consiste à associer aux responsabilités gouvernementales tout parti d'une certaine importance, à condition qu'il ne soit pas extrémiste»⁴. Cela vaut même dans deux des trois cantons qui pratiquent l'élection du Grand Conseil au système majoritaire, à savoir :

- les Grisons : le Conseil d'Etat est composé comme suit : UDC 2, PRD 1, PDC 1, PS 1 ;
- Appenzell-Rhodes-Extérieures : PRD 5, UDC 1, PS 1.

(Quant à Appenzell-Rhodes-Intérieures, du fait notamment de ses dimensions, c'est un cas particulier).

La proportionnalisation de fait et le gouvernement de tous les partis résultent d'abord de l'attitude des partis, qui tendent à ne présenter qu'un nombre de candidats correspondant

² Voir Pierre Garrone : L'élection populaire en Suisse – Etude des systèmes électoraux et de leur mise en œuvre sur le plan fédéral et dans les cantons, Bâle/Francfort : Helbing & Lichtenhahn 1991, p. 317.

³ L'écart entre la part de voix (des partis) lors de l'élection du Grand Conseil et la part de sièges lors de l'élection du Conseil d'Etat est égal à la somme des différences entre le pourcentage de voix des partis lors de l'élection du Grand Conseil et leur pourcentage de sièges lors de l'élection du Conseil d'Etat, divisée par le nombre de partis. Sont exclus les partis obtenant moins de 2 % des voix. En outre, dans les calculs, les partis classés comme « autres » dans l'Année politique suisse ne sont pas pris en compte (sauf pour Zoug, où ils sont comptés comme un parti, et pour Genève).

⁴ Voir déjà Christian Dominicé, Autour des élections gouvernementales en Suisse, in Mélanges Marcel Bridel, Lausanne 1968, pp. 97-120.

approximativement à leur part dans l'électorat, et à ne pas fonctionner selon un schéma majorité-opposition. Elle résulte aussi de l'attitude de l'électeur, qui considère comme normale une telle proportionnalité. L'exception genevoise de 1993 a ainsi été vite corrigée. Après que les partis du centre-droit eurent, pour la première fois en près d'un demi-siècle, prétendu obtenir tous les sièges du Conseil d'Etat, et qu'ils y furent parvenus, les partis ont corrigé le tir en 1997, puisque le centre-droit n'a présenté que cinq candidats, et les électeurs ne lui ont accordé que quatre sièges.

Comme sur le plan fédéral, la proportionnalisation de fait est un élément de la démocratie de concordance, elle-même liée à la démocratie semi-directe, et plus précisément à la volonté d'éviter le blocage des institutions par le recours systématique au référendum de la part de partis maintenus dans l'opposition.

dd. Système politique fédéral et système politique cantonal

Dans un Etat fédéral où les pouvoirs de l'Etat central ont tendu à croître progressivement au détriment des cantons, le système politique cantonal ne peut se comprendre sans référence au système politique fédéral. Or, le système politique fédéral est caractérisé par la proportionnalisation de fait autant, sinon plus que le système politique cantonal. La «formule magique» est en effet appliquée depuis plus de quarante ans. Il est à noter qu'elle s'impose dans un contexte où seule une des deux Chambres, qui ont des pouvoirs égaux, est élue au système proportionnel. Dans ce contexte, une modification fondamentale du système politique d'un canton apparaît très difficile, notamment par le biais d'une modification du système électoral. Même si l'on escompte une influence décisive du système électoral sur le système partisan, cette dernière serait en effet toujours limitée par l'existence de l'élection du Conseil national au système proportionnel.

2. Sur la question de l'alternance au pouvoir

a. En général

L'alternance au pouvoir dans les démocraties stables d'Europe ne dépend que partiellement du système électoral applicable à l'élection du législatif. Des changements de majorités ont lieu dans des Etats qui pratiquent le système majoritaire (Royaume-Uni, France) comme dans ceux qui emploient un système proportionnel défractionnant (Espagne, Grèce, Portugal). L'alternance est possible aussi dans les Etats pratiquant un système proche de la proportionnelle intégrale (Danemark, Pays-Bas, Israël déjà avant l'élection directe du Premier Ministre), même si elle n'est pas toujours pure (certains partis restent au gouvernement). Le cas de l'Italie qui n'a connu une véritable alternance au pouvoir qu'après avoir passé d'un système purement proportionnel à un système largement majoritaire ne conduit pas à une conclusion différente, car il était difficilement concevable, avant 1989, que soit constitué un gouvernement dominé par le parti communiste.

b. L'alternance est-elle possible en Suisse ?

La Suisse présente la caractéristique unique d'être une vraie démocratie semi-directe. Or, la démocratie semi-directe est un élément fondamental de la proportionnalisation de fait des exécutifs en Suisse, car tout parti peut utiliser l'arme du référendum pour bloquer les institutions dans le but de se faire admettre au gouvernement. De se faire admettre, et non de changer du tout au tout la composition du gouvernement. L'exemple le plus classique est celui

des catholiques-conservateurs à la fin du XIX^e siècle, qui recoururent systématiquement au référendum dans le but d'accéder au Conseil fédéral.

L'élection directe et personnelle des membres du gouvernement, combinée avec le panachage, dans le cadre d'un système collégial, est aussi propre à la Suisse. Elle est un élément de la proportionnalisation de fait des exécutifs cantonaux, bien que presque tous les cantons pratiquent l'élection de l'exécutif cantonal au système majoritaire – les cas de Zoug et du Tessin sont des exceptions.

L'introduction d'un système majoritaire avec liste bloquée est presque inconcevable politiquement en Suisse et on peut même douter de sa constitutionnalité⁵. De toute manière, elle ne conduirait pas automatiquement à une majorité compacte, car il se pourrait qu'aucune liste ne présente autant de candidats qu'il y a de sièges à pourvoir.

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

La question de l'*alternance* ne se pose donc pas – ou plus -, sauf changement radical des mœurs politiques en Suisse, sous la forme de l'alternance pure (changement total de la composition partisane du gouvernement). Il peut davantage être question d'alternance partielle (changement de majorité au gouvernement).

L'alternance partielle est tout à fait concevable dans le cadre du système électoral actuel, si les blocs partisans sont définis. Il convient de noter qu'une telle clarification de la composition des blocs partisans est plus facile au scrutin majoritaire. Cela tient avant tout à un élément apparemment technique qui distingue traditionnellement en Suisse le système majoritaire (plurinominal) et le système proportionnel : la possibilité de présenter des listes au contenu identique sous des dénominations partisans différentes. Il ne s'agit pas de listes communes au sens strict, puisque chaque parti présente la sienne, mais les alliances apparaissent clairement.

IIe partie : les possibilités de modification du droit électoral

A. Principes généraux/limites constitutionnelles d'une révision du droit électoral

Les élections démocratiques sont fondées sur cinq grands principes : le suffrage universel, égal, libre, direct et secret. Ces principes sont consacrés en droit constitutionnel suisse⁶. Le suffrage universel et égal découle des articles 8 et 51.1 de la Constitution fédérale, le suffrage libre de l'article 34.2, le suffrage direct pour l'élection du Grand Conseil de l'article 51.1 ; le secret du vote est un aspect du suffrage libre, les élections en Landsgemeinde étant réservées⁷.

⁵ Voir *infra* point II.A.2.

⁶ Sur ce sujet, voir en particulier la thèse de Poledna Tomas, *Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen*, Zurich : Schulthess 1988 ; pour une approche plus générale, voir notre rapport au séminaire UniDem de Sarajevo, *Les principes constitutionnels du droit électoral*, in *Les nouvelles tendances du droit électoral dans la Grande Europe*, Science et technique de la démocratie n° 25, pp. 11-33.

⁷ Auer Andreas/Hottelier Michel/Malinverni Giorgio, *Droit constitutionnel suisse*, Berne : Staempfli 2000, vol. I, n° 851.

Les options discutées dans le présent avis ne posent en général pas de problèmes au regard des principes généraux du droit électoral. Certains points doivent toutefois être soulignés :

1. En ce qui concerne l'égalité du suffrage

- La question de l'*égalité de la force électorale* ne se pose pas dans un système qui ne connaît pas de circonscriptions, ni pour l'élection du Conseil d'Etat – comme tous les cantons suisses –, ni pour celle du Grand Conseil, ce qui est beaucoup plus original. En cas de création de circonscriptions pour l'élection du Grand Conseil, il conviendra de s'assurer que la répartition des sièges entre celles-ci est égale, et de déterminer la clé de répartition (nombre d'habitants, de citoyens suisses ou d'électeurs inscrits).

- L'*égalité de représentation entre partis* ne s'impose pas en droit constitutionnel fédéral suisse, quel que soit le système électoral adopté. Il n'existe pas de principe imposant que le résultat soit aussi proportionnel que possible. Par contre, si la Constitution cantonale impose le système proportionnel, le résultat ne doit pas être rendu excessivement disproportionné du fait de règles sur le quorum⁸.

2. En ce qui concerne la liberté de vote

La liste bloquée est inconnue en Suisse, que ce soit au système proportionnel ou au système majoritaire. Il est dès lors douteux qu'elle soit conforme au principe de la liberté de vote. Il peut au contraire être soutenu que la possibilité d'opérer un choix parmi les candidats d'une liste, sinon de panacher, est garantie par la Constitution fédérale⁹. De toute manière, l'introduction de la liste bloquée est très difficilement concevable politiquement.

3. Sur la stabilité du droit électoral

La stabilité du droit électoral n'est pas exigée par le droit constitutionnel ou international. Cependant, dans les démocraties établies, les changements importants dans ce domaine sont rares, ce qui permet d'éviter tout risque de manipulation du système à des fins électoralistes et témoigne de la maturité de la démocratie. En Europe occidentale, seule l'Italie a récemment opéré un changement majeur pour les élections nationales, en passant d'un système proportionnel presque intégral à un système mixte largement majoritaire. La France, qui a par le passé souvent révisé son mode de scrutin, est fidèle au système majoritaire uninominal à deux tours depuis la création de la Cinquième République, si l'on excepte les élections de 1986 qui se sont tenues au système proportionnel. En Suisse, la stabilité est encore plus marquée, et le droit électoral fédéral et cantonal n'a en général été modifié que sur des points secondaires depuis l'introduction du système proportionnel pour l'élection du législatif (qu'elle soit ancienne ou récente). L'introduction du système proportionnel pour l'élection de l'exécutif n'a par contre pas réussi à s'imposer en dehors du Tessin et de Zoug. Le droit électoral suisse est donc caractérisé par une grande stabilité.

Le maintien des règles fondamentales du système électoral dans la Constitution tessinoise devrait permettre de garantir que, en cas de changement de système, l'innovation perdure et que des remises en question n'aient pas lieu pour des motifs partisans.

⁸ Cf. ATF 124 I 55 65-66 *Evangelische Volkspartei Freiburg*, du 1er avril 1998, et les références.

⁹ Dans ce sens, voir Poledna, *op. cit.*, pp. 253-254.

B. Propositions de modifications du droit électoral

La deuxième partie de cet avis est consacrée aux possibilités de modification du droit électoral tessinois dans le sens de la demande formulée par le Conseil d'Etat. Lors du choix d'un nouveau système, il convient toujours d'être conscient de la portée limitée de tout changement du mode de scrutin sur la vie politique. L'examen des différentes variantes, en particulier, présente donc souvent un caractère plus technique que politique.

1. L'élection du Conseil d'Etat

a. Adoption d'un système majoritaire

Le passage à un système majoritaire pour l'élection du Conseil d'Etat conduirait le Tessin à rejoindre les autres cantons suisses, qui élisent leur Conseil d'Etat au système majoritaire (Zoug est une exception).

Le système majoritaire présente un certain nombre d'alternatives.

1. En premier lieu, il convient de déterminer si le territoire est divisé en *circonscriptions*. Cependant, cela n'est le cas dans aucun canton. Par contre, il est envisageable

- soit de limiter le nombre de Conseillers d'Etat domiciliés dans la même partie du canton : ainsi, dans le canton d'Uri, trois membres du Conseil d'Etat au plus (sur sept) peuvent provenir de la même commune¹⁰; le canton de Vaud a abrogé en 1997 une règle limitant à deux le nombre de Conseillers d'Etat ayant leur domicile politique dans le même district depuis un an ;
- soit de prévoir que chaque grande région du canton aura un Conseiller d'Etat : tel est le cas en Valais (pour trois régions), les deux autres Conseillers d'Etats pouvant parvenir de n'importe quelle région ; cependant, il ne peut y avoir plus d'un Conseiller d'Etat par district¹¹.

2. Ensuite se pose le problème du *calcul de la majorité*.

Il peut s'agir de la majorité relative. Ce système est appliqué à Genève. «Sont élus les candidats qui ont obtenu la majorité relative des suffrages, pourvu que cette majorité ne soit pas inférieure au tiers des bulletins valables». Le quorum d'un tiers des suffrages est presque inopérant, et un deuxième tour (à la majorité relative sans quorum) n'a en pratique jamais lieu¹².

La deuxième solution est celle de la *majorité absolue*. Cette solution est retenue dans presque tous les cantons. Dans les circonscriptions plurinominales, elle présente un certain nombre d'alternatives, que l'on peut appeler la méthode classique, la méthode «zurichoise» et la méthode «grisonne».

- Selon la *méthode classique*, la majorité absolue est comprise comme la moitié plus un des bulletins valables. Cette méthode est employée pour l'élection du Conseil d'Etat dans les

¹⁰ Art. 95.2 de la Constitution (Cst.).

¹¹ Art. 52.2-3 Cst.

¹² Art. 50 Cst.

cantons romands notamment (sauf Genève)¹³. Elle est utilisée dans le canton du Tessin pour l'élection des Conseillers aux Etats¹⁴.

- Selon la *méthode zurichoise*, la majorité absolue est la moitié plus un du quotient du nombre de lignes valablement remplies (c'est-à-dire ni blanches ni nulles) par le nombre de sièges à pourvoir; le calcul, qui ne tient pas compte des lignes blanches et nulles, facilite l'obtention de la majorité absolue au premier tour. Ce système est pratiqué notamment à Zurich et à Berne¹⁵.

- Selon la *méthode grisonne*, appliquée dans le seul canton des Grisons, la majorité absolue est égale au nombre de lignes remplies, divisé par le nombre de sièges à pourvoir augmenté d'un; ce système rend difficile l'obtention de sièges au premier tour, mais vise à ce qu'il ne soit pas possible que plus de candidats obtiennent la majorité absolue qu'il n'y a de sièges à pourvoir. Cette méthode est applicable aux élections au système majoritaire, y compris à celle des députés, sauf dans les cercles qui choisissent la méthode zurichoise¹⁶.

- Par ailleurs, il est envisageable que ne soient élus au premier tour que les candidats qui ont obtenu les voix d'un certain pourcentage des électeurs inscrits, comme en France pour l'élection des députés, où celui-ci est de 25 %¹⁷.

Exemples :

- Elections au Conseil d'Etat du canton de Zurich de 1999 :

Sont élus au premier tour 7 candidats obtenant de 106424 à 179388 voix, la majorité absolue (selon la méthode zurichoise) étant de 88727 voix. Un huitième candidat obtient la majorité absolue. Un second tour n'est pas nécessaire.

Si la méthode classique avait été appliquée, le résultat aurait été le suivant : majorité absolue : 141093 : seuls deux candidats (obtenant 179388 et 143506 voix) auraient été élus au premier tour.

Si la méthode grisonne avait été appliquée, la majorité absolue aurait été de 155282¹⁸ voix. Seul un candidat aurait été élu au premier tour.

- Elections au Conseil d'Etat de Bâle-Ville du 22 octobre 2000 :

La méthode classique est appliquée. La majorité absolue est de 23572 voix. Cinq candidats sont élus au premier tour de scrutin ; ils obtiennent entre 25504 et 30157 voix (une candidate obtient 23570 voix).

¹³ Voir par exemple les art. 4 et 114.2 de la loi sur les élections et les votations (Valais), l'art. 80.1 de la loi sur les droits politiques (Neuchâtel).

¹⁴ Art. 88 et 105 de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP).

¹⁵ Voir par exemple le § 64.2 de la loi électorale (Wahlgesetz) (Zurich) ; l'art. 24.2 du décret sur les droits politiques (Berne) : «La majorité est calculée comme suit: le nombre total des suffrages nominatifs valables est divisé par le nombre de membres de l'autorité à élire, et le nombre ainsi obtenu est lui-même divisé par deux. La majorité absolue est égale au nombre entier immédiatement supérieur au dernier résultat obtenu».

¹⁶ Art. 40-41 de la loi sur l'exercice des droits politiques (Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte im Kanton Graubünden).

¹⁷ Art. L. 126 du code électoral.

¹⁸ Si l'on compte 1242259 lignes remplies.

Si la méthode zurichoise était appliquée, compte tenu d'un nombre de lignes remplies égal à 236745, la majorité absolue serait de 16911 voix, et les sept sièges seraient pourvus au premier tour, un huitième candidat obtenant la majorité absolue (avec 17451 voix).

Par contre, si la méthode grisonne était appliquée, la majorité absolue serait de 29594 voix, et seul un candidat serait élu au premier tour.

- Elections au Conseil d'Etat du canton des Grisons des 15 mars/5 avril 1998 :

Seule une candidate obtient un siège au premier tour, en dépassant de peu la majorité absolue de 21031 voix (elle en obtient 21561).

Si la méthode zurichoise avait été appliquée, la majorité absolue aurait été de 12619. Tous les sièges auraient été pourvus au premier tour, un sixième candidat obtenant la majorité absolue.

Si la méthode classique avait été appliquée, aucun candidat n'aurait été élu au premier tour, car la majorité absolue aurait été de 22087. Ce résultat est dû à un nombre plus faible de lignes remplies par chaque électeur qu'à Zurich ou Bâle-Ville (puisque'il y a cinq sièges à pourvoir et non sept).

- Elections au Conseil d'Etat du canton des Grisons des 20 février/13 mars 1994 :

Trois candidats obtiennent des sièges au premier tour, en dépassant la majorité absolue de 25204 voix. Deux candidats, qui ont obtenu 25021 et 24846 voix, ne seront élus qu'au deuxième tour.

Si la méthode zurichoise avait été appliquée, la majorité absolue aurait été de 15122. Les cinq sièges auraient été pourvus au premier tour, tandis qu'un sixième candidat aurait là encore dépassé la majorité absolue.

La majorité absolue selon la méthode classique aurait été de 22977. Tous les postes auraient été pourvus au premier tour.

Il est par contre difficile d'extrapoler le résultat d'une élection au système majoritaire sur la base des résultats des élections au Conseil d'Etat *tessinois*. En effet, outre la différence de nature entre les systèmes majoritaire et proportionnel qui peut influencer le comportement de l'électeur, il convient de tenir compte des facteurs suivants :

- au Tessin, les partis présentent beaucoup plus de candidats qu'ils n'espèrent obtenir de sièges, ce qui ne serait pas le cas au scrutin majoritaire ;
- le droit électoral tessinois ne permet pas de biffer des candidats (latoisage) ; il permet d'ajouter trois candidats sur chacune des listes, ce qui donne à l'électeur huit voix pour cinq sièges ; or, au système majoritaire, l'électeur dispose très généralement en Suisse d'autant de voix qu'il y a de sièges à pourvoir, et peut les répartir comme il l'entend.

Les exemples qui précèdent montrent clairement que la méthode zurichoise tend à favoriser l'élection des candidats au premier tour ; la méthode classique et la méthode grisonne conduisent dans la règle à un second tour. La méthode classique permet l'élection de davantage de candidats au premier tour que la méthode grisonne lorsque l'électeur tend à remplir un grand nombre de lignes ; sinon, c'est l'inverse (situation qui se présente davantage dans les circonscriptions à cinq sièges que dans celles à sept).

Le choix de la méthode zurichoise permettrait d'éviter dans une large mesure les complications liées à l'organisation d'un second tour. Cependant, celui-ci pourrait être justifié si les formations politiques préfèrent aller d'abord en ordre dispersé devant le peuple et conclure ensuite des arrangements pour le second tour. En l'absence de tels arrangements, le second tour tend en effet à confirmer les résultats du premier tour.

3. Se pose ensuite la question de la *liberté de choix de l'électeur*.

De manière très générale, les systèmes majoritaires appliqués en Suisse prévoient une très grande liberté de choix de l'électeur, et l'électeur dispose toujours d'un nombre de voix égal au nombre de sièges à pourvoir ; il peut :

- latoiser, c'est-à-dire biffer des candidats présentés par un parti, ce qui n'est actuellement pas possible pour le Conseil d'Etat tessinois¹⁹ ;
- panacher, c'est-à-dire ajouter des candidats d'autres listes ;
- utiliser une liste blanche qu'il remplit à son gré avec les candidats de divers partis («*lista senza intestazione*») ;
- en outre, dans de nombreux cantons, il est possible de voter pour des personnes qui n'ont pas présenté leur candidature, même si cela n'a guère d'effet sur le résultat des élections.

Toutes ces possibilités, à l'exception de la dernière, sont déjà reconnues en droit tessinois lorsque le système majoritaire est appliqué²⁰. Le maintien du système actuel, excluant le latoisage et la liste blanche et permettant à chaque électeur de disposer de davantage de voix qu'il n'y a de sièges à pourvoir, devrait être évité en cas d'introduction du système majoritaire, du fait de son caractère compliqué et difficilement adaptable à ce type de scrutin.

On pourrait éventuellement envisager de pratiquer le vote limité, qui permet à l'électeur de voter pour un nombre de candidats inférieur à celui des sièges à pourvoir. Ce système a d'ailleurs été appliqué au Tessin lorsqu'il est revenu au système majoritaire pour l'élection du Conseil d'Etat, de 1905 à 1920. Il est aussi envisageable de permettre à l'électeur de cumuler un candidat. Le vote limité comme le cumul au scrutin majoritaire, qui ne sont guère appliqués dans la pratique, visent à garantir la représentation des tendances politiques minoritaires. Ils ne se justifient à mon sens pas en Suisse, car les électeurs panachent beaucoup, ce qui «proportionnalise» le plus souvent le résultat.

En cas de *deuxième tour*, il convient de déterminer qui a le droit de se présenter à ce tour. Certains cantons ne prévoient pas de règle particulière et permettent donc à quiconque de se présenter au deuxième tour. Dans d'autres, le deuxième tour est ouvert uniquement aux candidats présents au premier tour, comme à Neuchâtel, où «la candidature d'une personne qui n'a pas participé au premier tour n'est admise que pour remplacer un candidat devenu inéligible entre-temps»²¹. Des règles plus sévères peuvent être prévues, en excluant du deuxième tour les candidats les plus mal placés au premier. A Fribourg, «peuvent participer au second tour tous les candidats non élus au premier tour dans la mesure où ils ne dépassent pas le nombre double des sièges qui restent à repourvoir. S'ils dépassent ce nombre, ceux qui ont eu le moins de voix sont éliminés»²². Au Tessin, seuls sont admis au deuxième tour des élections majoritaires les candidats qui se sont présentés au premier tour et y ont obtenu 5 %

¹⁹ Art. 37 LEDP.

²⁰ Art. 36 LEDP.

²¹ Art. 82.1 de la loi sur les droits politiques.

²² Art. 126.2 de la loi sur l'exercice des droits politiques.

des voix²³. Une telle règle pourrait être étendue au Conseil d'Etat. En France, à titre de comparaison, une règle analogue s'applique pour les élections parlementaires, mais la barre est fixée à 12,5 % des voix au premier tour²⁴.

Il faut par ailleurs noter que, au système majoritaire, le *nom de la liste* n'a pas d'effet sur le décompte. Par conséquent, il est possible que plusieurs listes présentent les mêmes candidats (en particulier au deuxième tour).

Quels seraient les effets d'un passage du système proportionnel au système majoritaire pour l'élection du Conseil d'Etat ?

Comme déjà vu plus haut, il est extrêmement difficile de déterminer quelles pourraient être les conséquences d'une modification du système électoral sur les résultats et sur le système politique en général, mais celles-ci ne devraient pas être considérables, surtout en cas d'introduction du système majoritaire au seul plan cantonal et pour le seul Conseil d'Etat. L'expérience des autres cantons qui, dans leur grande majorité, combinent une élection du Grand Conseil au système proportionnel et une élection du Conseil d'Etat au système majoritaire, le démontre. L'introduction du système majoritaire pour le Conseil d'Etat et le Grand Conseil simultanément entraînerait davantage de changements, mais il est douteux qu'ils soient considérables. Ce point sera repris lors de l'examen des conséquences de l'introduction du système majoritaire pour l'élection du Grand Conseil.

b. Un aménagement du système proportionnel ?

Un aménagement du système proportionnel dans un sens plus favorable aux grands partis ou à la coalition majoritaire pourrait aussi être envisagé.

Les modifications envisageables du mode de calcul sont évidemment innombrables. Ici, seules seront présentées deux solutions qui devraient avoir une influence importante sur le résultat.

La première consiste à fixer un quorum indirect, c'est-à-dire que les listes qui n'obtiennent pas de siège à la première répartition sont éliminées. Ce quorum indirect serait de 16,66 % (cf. l'article 66.2 Cst.). Il n'aurait pas modifié les résultats de 1999 et de 1995 ; toutefois, il convient de noter que le parti socialiste, avec 17,6 %, respectivement 16,8 %, serait passé très près de l'élimination. Avec un quorum direct de 20 %, il aurait été éliminé, et la Lega n'aurait obtenu son siège en 1995 que d'extrême justesse (elle a eu 20,1 %). Les socialistes, divisés en 1991, n'auraient dans les deux cas de figure pas obtenu de siège. Un tel système tend assurément à rendre plus difficile l'éparpillement des listes et plus facile leur fusion. On pourrait aussi prévoir que le quorum s'applique aux listes et aux groupes de listes apparentées ; dans ce cas, l'apparementement serait favorisé, mais la dispersion des listes ne pourrait être évitée. Seul le quorum par liste aurait à mon sens un véritable effet, mais encore faudrait-il voir s'il tendrait à éliminer des partis ou si ceux-ci préféreraient faire liste commune.

Une formule tendant à favoriser la coalition (éventuellement le parti) le plus important pourrait aussi être envisagée, par exemple en prévoyant que la liste ou le groupe de listes

²³ Art. 106.2 LEDP.

²⁴ Art. L.162 du code électoral; toutefois, les deux candidats arrivés en tête au premier tour peuvent toujours se présenter au second.

apparentées, qui a obtenu le plus grand nombre de voix, mais au moins 40 % de celles-ci, ne peut avoir moins de trois élus sur cinq au Conseil d'Etat. (En fait, cette règle, dans le contexte politique actuel, ne s'appliquerait en pratique qu'à un groupe de listes apparentées). Un tel système ne serait toutefois efficace, du point de vue de la création d'une majorité, que si l'apparement est lié à la définition d'un programme commun et ne vise donc pas que des fins purement électorales.

D'autres modifications, comme l'introduction de la liste libre («senza intestazione») ou du latoisage sont possibles, mais ne devraient pas avoir d'influence sur la composition partisane du Conseil d'Etat.

2. *L'élection du Grand Conseil*

Une modification du mode d'élection du Grand Conseil est envisageable soit (a) par le passage à un système majoritaire, soit (b) par l'introduction d'un système mixte, partiellement majoritaire et partiellement proportionnel, soit enfin (c) par une modification du système proportionnel.

a. Le passage au système majoritaire ?

En principe du moins, un passage au système majoritaire est possible pour le Grand Conseil comme pour le Conseil d'Etat.

Contrairement à celle du Gouvernement, l'élection du Parlement au système majoritaire ne se conçoit pas sans découpage des *circonscriptions*, alors que, dans le système actuel, les députés sont élus dans une circonscription unitaire²⁵. Les circonscriptions pourraient en théorie être uninominales, mais leur découpage serait extrêmement délicat et une telle pratique est inconnue en Suisse. Il serait plus raisonnable de prévoir des circonscriptions plurinominales. Afin d'éviter toute accusation de manipulation, celles-ci devraient être stables et correspondre à des entités administratives préexistantes. Il pourrait s'agir des circonscriptions qui permettent la représentation régionale dans le cadre de la loi actuelle²⁶. Cependant, celles-ci sont relativement peu nombreuses (le nombre de sièges moyen est de 9), ce qui pourrait conduire à un résultat fortement disproportionné. On peut se demander s'il ne faudrait pas les diviser, de façon à obtenir une moyenne de 5 sièges au plus par circonscription. Une disproportion trop grande de la taille des circonscriptions devrait de préférence être évitée, afin que le système électoral n'ait pas un effet trop différent selon les circonscriptions. A titre de comparaison, le canton des Grisons, seul grand canton à utiliser encore le système majoritaire, a 39 circonscriptions pour 120 sièges, soit une moyenne de 3,07 (mais avec 16 circonscriptions uninominales, car les circonscriptions correspondent aux cercles – soit une moyenne de 4 sièges pour les 26 circonscriptions plurinominales). Une fois les circonscriptions définies, il conviendrait de procéder à la répartition des sièges entre celles-ci. Celle-ci peut se faire selon diverses clés de répartition : le nombre d'habitants – le nombre de citoyens suisses (y compris les mineurs) – le nombre d'électeurs inscrits. En général, elle a lieu en Suisse selon un système proportionnel aux plus forts restes. Une nouvelle répartition des sièges entre les circonscriptions doit avoir lieu régulièrement (sur le plan fédéral et dans la plupart des cantons, elle a lieu tous les dix ans). Le choix d'un système uninominal, poserait des problèmes supplémentaires de découpage des circonscriptions, qui

²⁵ Art. 58 Cst.

²⁶ Art. 73 LEDP.

devraient cette fois, conformément au principe de l'égalité de représentation, représenter un nombre analogue d'habitants, de citoyens ou d'électeurs.

En ce qui concerne les différentes méthodes de calcul de la majorité absolue, il est fait référence à ce qui a été dit plus haut pour l'élection du Conseil d'Etat²⁷.

Les effets d'un passage au système majoritaire pour l'élection du Grand Conseil ne sont pas plus faciles à définir que pour l'élection du Conseil d'Etat. Sous toutes réserves compte tenu de la difficulté de prévoir les effets du système électoral sur le système politique, on peut penser que le choix d'un système majoritaire plurinominal – comme celui pratiqué dans les cantons qui emploient encore le scrutin majoritaire ou auparavant en droit fédéral ou cantonal – pourrait conduire aux cas de figure suivants :

- soit une forte surreprésentation du parti ou de la coalition majoritaire (situation du Tessin avant l'introduction de la représentation proportionnelle) ;
- soit un résultat davantage proportionnel du fait du panachage, mais tendant à défavoriser les tendances politiques différant davantage des autres (comme le parti socialiste dans les Grisons). A titre d'exemple, les sièges de la plus grande circonscription grisonne, Coire, ont été répartis comme suit en 2000 (1997) : 3 (4) UDC, 5 (3) PDC, 4 (3) PRD, 7 (6) PS, 0 (2) autres ; c'est dans les petites circonscriptions que le parti socialiste est défavorisé.

Avant de passer à un système majoritaire pour l'élection du législatif, il faut toutefois être conscient que ce système est aujourd'hui devenu *exceptionnel* pour l'élection des législatifs cantonaux en Suisse. Le seul canton relativement peuplé qui le pratique est celui des Grisons. Un retour au système majoritaire serait donc contraire à l'évolution générale. D'ailleurs, dans la plupart des Etats européens, un système proportionnel ou partiellement proportionnel est appliqué.

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

b. Un système mixte ?

Ces dernières années, les systèmes mixtes, partiellement majoritaires et partiellement proportionnels, se sont développés en Europe. Ils existent sous de nombreuses formes.

Une attention particulière doit être portée aux systèmes employés aux différents niveaux en *Italie*. Ceux-ci visent à la constitution d'une majorité. Tel est en particulier le cas des systèmes des élections locales et provinciales.

Pour les élections *locales*, le système est le suivant. Il convient de noter que l'élection du maire est simultanée à celle des conseillers communaux, et qu'elle a lieu au système majoritaire à un tour dans les communes de moins de 15000 habitants et au système à deux tours dans les communes de plus de 15000 habitants – l'électeur ne dispose que d'une voix, qui vaut à la fois pour le maire et pour la liste du conseil communal, ainsi que d'un vote de préférence pour un des candidats au conseil communal. La combinaison de l'élection du

²⁷ Ch. II.B.1.a.2.

conseil avec celle du maire favorise le regroupement des électeurs derrière les principales listes. Dans les communes de moins de 15000 habitants, la liste du candidat à la mairie qui a obtenu le plus de voix recueille les deux tiers des sièges ; les autres listes se répartissent les sièges restants selon la méthode d'Hondt. Dans les communes de plus de 15000 habitants, en cas d'élection du maire au premier tour, la liste ou le groupe de listes qui lui sont liés obtient 60 % des sièges s'il/elle a obtenu au moins 40 % des voix, et qu'aucune autre liste n'a obtenu 50 % des voix. En cas d'élection du maire au deuxième tour, l'exigence de 40 % des voix est supprimée. Les autres sièges sont répartis proportionnellement selon la méthode d'Hondt.

Ce système est évidemment fortement lié à l'élection du maire. Cependant, il peut en être retenu la possibilité d'accorder une prime à la majorité à la liste ou au groupe de listes arrivé en tête, à condition qu'il obtienne un pourcentage minimal de voix. Le système de prime à la majorité présente l'avantage d'introduire un élément majoritaire sans nécessiter un découpage en circonscriptions²⁸.

Dans les élections *provinciales*, l'élection du président de la province a lieu également au système majoritaire uninominal à deux tours ; une prime à la majorité de 60 % est accordée, pour le conseil provincial, au groupe ou aux groupes de candidats liés au candidat élu président de la province. (En outre, l'élection a lieu sur la base de circonscriptions territoriales, mais ce point ne sera pas développé ici²⁹).

Dans les *régions*, en attendant l'adoption de lois électorales régionales³⁰, un système extrêmement complexe est appliqué, qui permet l'octroi d'une prime à la majorité à la plus forte liste. En bref, ce système vise à ce que la liste qui atteint la majorité relative obtienne 10 % de sièges supplémentaires si elle a déjà obtenu plus de 50 % des sièges sur la base d'une répartition presque entièrement proportionnelle; 60 % des sièges en cas d'obtention de 40 % au moins des sièges selon le premier mode de calcul ; 55 % en cas d'obtention de moins de 40 % des sièges au système proportionnel³¹. La tête de liste de la liste régionale qui a obtenu le plus de voix est élue président de l'exécutif régional (Giunta)³².

Un tel système a assurément pour objet et pour effet de permettre la formation d'une majorité. Cela n'est cependant pas dû qu'à l'existence d'une prime à la majorité, mais aussi à celle de l'élection simultanée d'un président de l'exécutif régional responsable devant le législatif. Par ailleurs, si un système de prime à la majorité devait être introduit au Tessin, il serait souhaitable qu'il présente un caractère simple, compréhensible par l'électeur.

Il est également intéressant de présenter les systèmes appliqués en Italie pour l'élection de la Chambre des députés et du Sénat. Il s'agit alors de systèmes mixtes combinant une partie majoritaire et une partie proportionnelle destinée à réduire l'effet du système majoritaire.

Pour la *Chambre des députés*, l'électeur dispose de deux voix, l'une pour les sièges à pourvoir au système majoritaire uninominal à un tour et l'autre pour les sièges à pourvoir au système proportionnel³³. 75 % des sièges sont attribués au système majoritaire et 25 % sont destinés à

²⁸ Voir le «decreto legislativo n. 267/2000 : testo unico degli enti locali», art. 71-73.

²⁹ Voir le «decreto legislativo» précité, art. 74-75.

³⁰ Cf. l'art. 122.1 Cst. et l'art. 5 de la loi constitutionnelle n. 1/1999.

³¹ Art. 14-15 de la loi n. 108/1968.

³² Art. 5 de la loi constitutionnelle n. 1/1999.

³³ Art. 4 et 58 de la loi sur l'élection de la Chambre des députés (Décret du Président de la République du 30 mars 1957, n. 361, et modifications successives).

une péréquation proportionnelle effectuée au niveau national avec répartition successive entre plusieurs circonscriptions³⁴, selon un mode de calcul là encore extrêmement complexe : les voix attribuées aux candidats élus sont, pour l'essentiel, déduites des voix de leur parti lors de la répartition proportionnelle³⁵. Le résultat n'est en principe pas entièrement proportionnel, compte tenu du nombre limité de mandats de péréquation.

Au Sénat également, 75 % des sièges sont attribués au système majoritaire uninominal à un tour et 25 % sont destinés à une péréquation proportionnelle, cette fois au niveau régional³⁶. L'électeur a une seule voix, pour un candidat dans une circonscription uninominale³⁷. Pour l'attribution des sièges à la proportionnelle, les voix obtenues par les candidats déjà élus sont déduites ; les sièges attribués à un parti sont répartis entre les candidats non élus de ce parti qui ont obtenu le plus fort pourcentage de voix dans leur circonscription uninominale³⁸. Le système présente donc une certaine complexité, même s'il est plus facilement intelligible que ceux employés au niveau régional et pour la Chambre.

Le système d'élection du Bundestag *allemand*, dit *représentation proportionnelle personnalisée*, tend par contre à donner un résultat *essentiellement proportionnel* tout en permettant l'élection de la moitié des candidats au scrutin majoritaire uninominal à un tour. L'électeur dispose de deux voix, l'une dans le cadre d'une circonscription uninominale et l'autre dans le cadre du Land. La moitié des sièges est d'abord attribuée au système majoritaire dans les circonscriptions uninominales. Dans une deuxième étape, l'ensemble des sièges est réparti proportionnellement entre les listes au niveau national, de façon à déterminer à combien de mandats chacune d'elles a droit. Sont déduits les sièges déjà attribués au scrutin majoritaire. Le nombre total de sièges peut être augmenté si le nombre de sièges obtenus au système majoritaire dépasse ce à quoi un parti aurait droit après application de la répartition proportionnelle. Ne sont admis à la répartition proportionnelle que les partis qui ont obtenu au moins 5 % des deuxièmes voix ou trois sièges au scrutin majoritaire³⁹.

Si le Tessin devait s'orienter vers un système mixte, la prime à la majorité avec vote dans une circonscription unitaire serait assurément la méthode la plus simple. Un système impliquant la création de circonscriptions avec vote au scrutin majoritaire poserait en effet le problème du découpage. Certes, ces circonscriptions ne devraient pas forcément être uninominales ; cependant, même la création de circonscriptions plurinominales n'irait pas de soi. En tout cas, il serait souhaitable que la partie proportionnelle de l'élection ait lieu au niveau du canton entier.

Attribuer une prime à la majorité au parti arrivé en tête n'apparaît pas réaliste dans le contexte électoral tessinois, étant donné que, depuis très longtemps, le premier parti est le même. La prime à la majorité pourrait alors être accordée à des listes apparentées. Comme cela a déjà été dit à propos de l'élection du Conseil d'Etat, un tel système ne serait cependant efficace que si des alliances se constituent de manière stable et non à de pures fins électorales. En particulier, en l'absence d'un exécutif monocéphale élu en même temps que le législatif, il est

³⁴ Art. 1.4 de la loi.

³⁵ Art. 77, 83-84 de la loi.

³⁶ Voir notamment l'art. 1.2 de la loi sur l'élection du Sénat (Décret législatif du 20 décembre 1993, et modifications successives).

³⁷ Art. 14 de la loi.

³⁸ Art. 17 de la loi.

³⁹ §§ 1-7 de la loi électorale fédérale du 7 mai 1956, amendée en dernier lieu par la loi du 21 mai 1999.

difficile d'obtenir le même regroupement des forces politiques que dans le cadre des élections régionales, provinciales et locales italiennes.

c. Un aménagement du système proportionnel

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

a. Par une modification de la méthode de calcul : par exemple, le système Hagenbach-Bischoff favorise plutôt les grands partis, ce qui n'est pas le cas du système des plus forts restes actuellement appliqué⁴⁰ ; d'autres méthodes de répartition sont encore plus favorables aux grands partis ; cependant, une telle modification n'aurait à elle seule presque aucune portée en cas de maintien de la circonscription unitaire actuelle de 90 sièges.

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

c. Par l'introduction d'un quorum éliminant les petits partis sur le plan cantonal (par exemple un quorum de 5, 7 voire 10 %). Cette solution est la plus drastique mais aussi la plus simple. Le canton de Genève, qui est le seul, avec le Tessin, à prévoir une circonscription unitaire, connaît ainsi par exemple un quorum de 7 %⁴¹, tandis que le quorum tessinois est symbolique, puisqu'il est égal au quotient, soit à $1/90 = 1,111\%$ ⁴². Un quorum de 7 % aurait, par exemple, en 1999, éliminé du Grand Conseil trois partis, totalisant sept sièges et, en 1995, quatre partis, totalisant quatre sièges. En cas de maintien de la composition partisane actuelle, il n'aurait donc qu'un effet marginal.

d. La réduction de la proportionnalité serait évidemment accentuée par la combinaison de deux ou des trois méthodes du découpage en circonscriptions, de la modification de la méthode de calcul et du quorum. Toutefois, dans le contexte partisan tessinois, un aménagement du système électoral proportionnel ne devrait pas avoir de grandes incidences sur la répartition des sièges et, par conséquent, sur la vie politique.

Conclusion

Les possibilités de réaliser les objectifs visés sont à la fois multiples et restreintes. En effet, les systèmes électoraux permettant un choix personnalisé sont nombreux et sont la règle en Suisse, où l'idée de la liste bloquée est presque absente. De nombreuses possibilités d'adoption d'un système majoritaire, d'un système mixte ou d'un système réduisant la proportionnalité existent aussi bien pour l'élection du Conseil d'Etat que pour celle du Grand Conseil.

⁴⁰ Art. 72 LEDP; le système de Hagenbach-Bischoff est appliqué à l'élection du Conseil d'Etat (art. 80 LEDP).

⁴¹ Art. 70 Cst. genevoise.

⁴² Art. 72.1, 3 LEDP.

Une telle variété des modifications envisageables ne doit pas masquer le fait qu'il est extrêmement difficile de prévoir les effets d'une modification du mode de scrutin sur le système politique. Les interactions entre système électoral et système politique sont difficiles à cerner et ne sont pas à sens unique. Le système électoral n'est qu'un élément de la vie politique, et les effets d'une réforme ne pourront être constatés qu'une fois que celle-ci aura été appliquée pendant un certain temps. En outre, la portée d'une modification du système électoral sur le seul plan cantonal est forcément limitée, et l'alternance au pouvoir impliquerait une rupture avec une tradition désormais bien établie en Suisse.

Même si les effets d'un changement du mode de scrutin doivent être relativisés, il est néanmoins vrai que, plus un système s'éloigne de la représentation proportionnelle intégrale, plus il facilite la constitution d'une majorité claire et, par conséquent, l'alternance au pouvoir. Les primes à la majorité accordées aux coalitions majoritaires sont le moyen le plus simple d'aller dans ce sens.