

## **RAPPORT DU GOUVERNEMENT A LA MOTION TRANSFORMEE EN POSTULAT DE MONSIEUR REMY MEURY, DEPUTE (CS-POP), INTITULEE « AUTORISER LES APPARENTEMENTS, AU MOINS DANS LA LOI SUR LES DROITS POLITIQUES (RSJU 161.1) » (N°1196)**

Madame la Présidente,  
Mesdames les Députées,  
Messieurs les Députés,

### **1. Rappel du contexte**

La motion n°1196 « autoriser les apparentements, au moins dans la loi sur les droits politiques (RSJU 161.1) » a été déposée le 22 juin 2017. Le Parlement l'a adoptée sous la forme d'un postulat lors de sa séance du 20 décembre 2017.

Le texte déposé demande l'introduction des apparentements voire des sous-apparentements dans la loi sur les droits politiques (RSJU 161.1). S'il est accepté, les partis politiques pourraient donc s'apparenter lors des élections cantonales et communales dans le canton du Jura.

### **2. Définition et législation en vigueur**

L'apparement est une forme d'alliance électorale. Dans le cadre d'un scrutin proportionnel, elle permet à deux ou plusieurs listes électorales de se regrouper. Cela leur permet d'être considérées comme une liste commune lors de la répartition des sièges. 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-ci. Les partenaires de l'apparement sont indépendants les uns des autres : ils peuvent présenter des candidats, constituer des listes et mener leur 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. L'apparement de listes a pour objectif d'augmenter la probabilité d'atteindre le quotient électoral de la circonscription ou d'obtenir un mandat avec les restes de voix. Il permet aux partis politiques de manifester leurs concordances tout en gardant leurs spécificités. Cependant, cet outil politique est souvent considéré comme une manœuvre politicienne contestable, permettant de modifier les résultats effectifs du scrutin.

Au niveau fédéral, l'art. 31 de la LDP autorise les apparements de listes interpartis liés à la circonscription pour l'élection du Conseil national. Les sous-apparements sont également possibles, pour autant qu'il s'agisse de sous-apparements entre listes de même dénomination qui ne se différencient que par une adjonction destinée à établir une distinction quant au sexe, à l'âge d'appartenance d'un groupement, à la région ou à l'âge des candidats (art. 31, al. 1bis, LDP). L'apparement a été introduit en 1919 au niveau fédéral, lors du passage du système majoritaire à la proportionnelle. Dès 1979, une augmentation massive du nombre d'apparements et de sous-apparements a été constatée. Le canton du Jura n'y fait pas exception. Des apparements interpartis ont été conclus à plusieurs reprises lors de l'élection du Conseil national : en 2007 entre le Parti libéral-radical jurassien et l'Union démocratique du centre, en 2011 entre le Parti socialiste jurassien et Les Verts jurassiens ou encore en 2015 entre le Parti socialiste jurassien, Les Verts jurassiens et le CS-POP. Les sous-apparements sont également employés par de nombreux partis à chaque élection fédérale. Etant donné que le canton du Jura ne possède que deux représentants au Conseil national comme au Conseil des Etats, ces alliances peuvent avoir un réel impact sur les partis qui y sont représentés.

Au niveau cantonal, la législation des cantons romands diffère quant aux apparements. Quatre cantons autorisent les apparements interpartis : Berne, Vaud, Neuchâtel et Genève. Le canton de Berne autorise également les sous-apparements alors que celui de Neuchâtel les interdit. Le canton du Jura ne prévoit pas la possibilité d'apparements alors que deux cantons, Fribourg et le Valais, l'interdisent explicitement.

### 3. Evolution

Deux motions fédérales ont été déposées en 2012 afin de tenter de supprimer la possibilité de s'apparenter. Selon les mandataires, les apparentements ne sont plus utilisés pour le but initialement visé. Destinés auparavant à maximiser les suffrages au profit de partis idéologiquement proches, les partis auraient tendance, depuis quelque temps, à s'allier à des fins de tactiques électorales. Des partis que tout oppose sur le fond se coalisent pour grappiller des sièges à des partis plus forts. Les motionnaires dénoncent également le fait qu'un candidat qui a obtenu moins de suffrages qu'un autre puisse le devancer par le jeu de l'apparement. Les résultats sont arbitraires et ne reflètent pas la volonté des citoyens car ces derniers ne savent plus pour qui ils votent réellement. Les deux motions ont été rejetées. Toutefois, plusieurs cantons ont décidé de supprimer cette possibilité ces dernières années comme les cantons d'Argovie, Schaffhouse, Bâle-Ville, Zürich et Soleure.

### 4. Analyse du cas jurassien

Les partisans de l'apparement affirment qu'il permettrait de mieux respecter la proportionnalité. En effet, de nombreuses listes n'obtiennent aucun mandat et les restes de voix compromettent la proportionnalité. L'apparement permettrait de remédier à cela. De plus, en cas d'échec du parti choisi par l'électeur, ses voix seraient reportées sur le groupement apparementé et seraient donc prises en compte. Les apparements permettraient aux petits partis de contrebalancer certains inconvénients du système électoral lorsqu'ils se présentent dans une circonscription de taille réduite n'offrant que peu de mandats à attribuer.

Huit partis politiques sont aujourd'hui représentés au sein du Parlement jurassien. Ils se répartissent les 60 sièges comme suit : 2 sièges au CS-POP, 7 sièges aux Vert-e-s, 13 sièges au PS, 6 sièges au PCSI, 2 sièges au PVL, 15 sièges au PDC, 8 sièges au PLR, et 7 sièges à l'UDC. Le Jura fait partie des rares cantons romands qui ne fixent pas de quorum minimal aux listes pour être admises à la répartition. En effet, alors que les listes doivent obtenir 7% au moins du total des suffrages pour participer à la première répartition des sièges dans le canton de Genève (art. 158, LEDP), 5% dans le canton de Vaud (art. 73, LEDP) et 8% dans le canton du Valais (art. 154, LcDP), aucun quorum n'est fixé pour les listes du Parlement jurassien. Lors de la dernière élection du Parlement jurassien en 2020, dix listes ont été déposées. Seules deux listes n'ont pas obtenu de siège, le PEV-JURA et Avenir de Bonheur. Ces deux partis, présentant des candidats uniquement dans le district de Delémont, ont obtenu peu de suffrages : 4'104 suffrages pour le PEV (1.2% des suffrages) et 3'325 suffrages pour Avenir de Bonheur (0.9% des suffrages) sur 339'893 suffrages au total dans la circonscription. Le nombre de partis n'obtenant pas de siège et leur force est donc à relativiser. Reste à savoir si les apparements ont un impact sur la représentation des forces partisanes.

Les scrutins proportionnels favorisent la représentation de micro-partis au sein du Parlement cantonal. Toutefois, la méthode Hagenbach-Bischoff de répartition des mandats, utilisée dans le canton du Jura, a l'avantage de contrer l'émiettement des partis et la fragmentation du Parlement. Cette méthode prévoit un arrondi vers le bas, ce qui favorise les grands partis. Si les apparements étaient autorisés au niveau cantonal, ceux-ci seraient encouragés indirectement par ce système car ils pourraient permettre aux petits partis de petites circonscriptions de s'allier pour obtenir plus de sièges. Concernant les circonscriptions jurassiennes, les 60 sièges sont répartis comme suit : 30 sièges pour le district de Delémont, 10 pour les Franches-Montagnes et 20 pour Porrentruy. Aux Franches-Montagnes, une liste doit actuellement obtenir 10% des suffrages pour avoir un siège, 3.3% dans le district de Delémont et 5% dans celui de Porrentruy. Ce seuil est appelé le quorum naturel. Afin de déterminer l'impact des apparements sur le résultat des élections parlementaires, nous avons réalisé deux scénarios. Ces projections sont issues des apparements qui ont eu lieu lors des élections au Conseil national. Le premier apparement concerne l'alliance qui a eu lieu en 2007 entre le PLR et l'UDC et le deuxième, celle de 2015 entre le PS, le CS-POP et les Vert-e-s. Nous avons effectué ces projections sur les résultats obtenus lors de l'élection au Parlement de 2020 (voir annexe). Les résultats sont clairs, ces apparements déboucheraient sur les mêmes résultats, dans les trois districts. Si l'impact des apparements lors des élections fédérales est notable, il l'est beaucoup moins à l'échelon cantonal car le quorum naturel est beaucoup plus bas. Il est vrai que ces projections sont approximatives et que d'autres facteurs peuvent entrer en compte mais elles donnent une idée de l'impact des apparements sur les forces politiques du canton.

Si l'effet des apparements sur la répartition des sièges est à modérer, le Tribunal fédéral est clair quant aux dommages qu'ils produisent. Selon lui, « les apparements 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 » (ATF 1P.563/2001). Dans le canton du Jura, l'alliance qui a eu lieu en 2007 lors des élections au Conseil national a questionné le respect de la volonté populaire, quand bien même c'était une stratégie politique assumée et transparente des deux partis en question. En effet, cette alliance entre l'UDC et le PLR a permis à un candidat de l'UDC de ravir le siège du PDC alors que celui-ci avait récolté moins de suffrages (Bättig Dominique (UDC), élu avec 2'312 suffrages / Gérald Schaller (PDC) non élu avec 5'659 suffrages). Depuis 1995, les deux représentants jurassiens au Conseil national ont toujours été issus du PDC et du PS sauf en 2007. Au Parlement, le PDC a toujours obtenu plus de représentants que l'UDC et aucun représentant UDC n'a été élu au Gouvernement depuis la création du canton. On pourrait alors se demander si les résultats du Conseil national de 2007 ont réellement respecté la volonté du peuple jurassien et si l'on veut permettre aux partis politiques de mettre en œuvre la même stratégie au niveau cantonal.

Il est vrai que notre système est vulnérable à certains effets de distorsions, notamment par la favorisation des grands partis. Toutefois, autoriser les apparentements ne réglera pas le problème. Pour garantir le moins de distorsions possibles, une étude sur le système électoral jurassien devra être menée. L'arrivée de Moutier dans le canton engendrera des changements qui nécessiteront de mener ces réflexions. Il est vrai que les modalités de l'élection de 2025 sont déjà réglées dans les grandes lignes : le Canton s'est engagé à garantir un nombre de sièges correspondant à sa population pour Moutier qui constituera une circonscription pour la première législature (actuellement, 7 sièges). Cette configuration pourra toutefois n'être que transitoire car elle déroge à la jurisprudence du Tribunal fédéral qui fixe un quorum naturel à maximum 10% des suffrages (ATF 140 I 107). Il dépassera en effet 14% dans la circonscription de Moutier. Le système électoral devra impérativement être repensé par la suite en étudiant les différents systèmes électoraux. La méthode du diviseur biproportionnel à arrondi standard (double Pukelsheim) sera notamment étudiée. Celle-ci exclut les distorsions qui favorisent les grands partis et garantit une répartition des sièges neutre, égale à la force des partis. Un changement du système pourrait avoir un impact sur la question des apparentements. En effet, selon le Tribunal fédéral, « les apparentements n'auraient par exemple plus de raison d'être dans un système biproportionnel » (ATF 136 I 376). A cela s'ajoute la réflexion sur l'éventualité de créer un seul cercle électoral pour le canton faute de quoi les circonscriptions électorales actuelles ou le nombre de députés devront être revus. La question des apparentements, associée avec l'éventuelle fixation d'un quorum minimal, devra de ce fait être repensée à ce moment-là.

## 5. Conclusion

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, le Gouvernement entend que le système électoral actuel peut être vulnérable à certaines distorsions mais il considère que les apparentements interpartis ne sont pas la solution. En effet, ils peuvent questionner le respect du principe de l'expression fidèle de la volonté de l'électorat et nuisent à la transparence du système électoral. Les apparentements n'ont que peu d'influence lorsqu'il y a un grand nombre de sièges à répartir et c'est lorsque le nombre de représentants à désigner est faible que permettre les apparentements prend plus de sens. Il n'y a dès lors pas de véritable intérêt à l'introduire au niveau cantonal. De plus, les adaptations qui seront nécessaires avec l'arrivée de Moutier dans le canton appellent à reporter cette discussion.

Au vu de ce qui précède, le Gouvernement considère avoir satisfait aux requêtes de ce postulat qui, en conséquence, peut être classé.

Nous vous présentons, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les députés, nos salutations les meilleures.

Delémont, le 14 février 2023

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA  
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Certifié conforme  
le chancelier d'Etat

Jean-Baptiste Maître

## ANNEXES

PROJECTION : apparentements entre le PS, le CS-POP et les Vert-e-s ET le PLR et l'UDC

### District de Delémont

Résultats de l'élection de 2020

| Parti             | Nombre du suffrages | Sièges |
|-------------------|---------------------|--------|
| PLR               | 34 436              | 3      |
| UDC               | 39 646              | 4      |
| PS                | 81 158              | 8      |
| CS-POP            | 21 004              | 2      |
| Vert-e-s          | 37 860              | 3      |
| PDC               | 66 737              | 6      |
| PCSI              | 36 066              | 3      |
| PVL               | 15 557              | 1      |
| Avenir de Bonheur | 3 325               | 0      |

| Parti                  | Nombre de suffrages |
|------------------------|---------------------|
| PLR / UDC              | 74 082              |
| PS / CS-POP / Vert-e-s | 140 022             |
| PDC                    | 66 737              |
| PEV                    | 4 104               |
| PCSI                   | 36 066              |
| PVL                    | 15 557              |
| Avenir de Bonheur      | 3 325               |

Quotient électoral :  $339\,893 / 31(30+1) = 10\,965$

1<sup>re</sup> répartition des sièges

| Parti                  | Nombre de suffrages | Quotient | Sièges |
|------------------------|---------------------|----------|--------|
| PLR / UDC              | 74 082              | 10 965   | 6      |
| PS / CS-POP / Vert-e-s | 140 022             | 10 965   | 12     |
| PDC                    | 66 737              | 10 965   | 6      |
| PEV                    | 4 104               | 10 965   | 0      |
| PCSI                   | 36 066              | 10 965   | 3      |
| PVL                    | 15 557              | 10 965   | 1      |
| Avenir de Bonheur      | 3 325               | 10 965   | 0      |
| Total intermédiaire    |                     |          | 28     |

Attribution d'un siège supplémentaire

| Parti                  | Nombre de suffrages | Sièges + 1 | Quotient |
|------------------------|---------------------|------------|----------|
| PLR / UDC              | 74 082              | 7          | 10 583   |
| PS / CS-POP / Vert-e-s | 140 022             | 13         | 10 770   |
| PDC                    | 66 737              | 7          | 9 533    |
| PEV                    | 4 104               | 1          | 4 104    |
| PCSI                   | 36 066              | 4          | 9 016    |
| PVL                    | 15 557              | 2          | 7 778    |
| Avenir de Bonheur      | 3 325               | 1          | 3 325    |

### Attribution d'un siège supplémentaire

| Parti                  | Nombre de suffrages | Sièges + 1 | Quotient |
|------------------------|---------------------|------------|----------|
| PLR / UDC              | 74 082              | 7          | 10 583   |
| PS / CS-POP / Vert-e-s | 140 022             | 14         | 10 001   |
| PDC                    | 66 737              | 7          | 9 533    |
| PEV                    | 4 104               | 1          | 4 104    |
| PCSI                   | 36 066              | 4          | 9 016    |
| PVL                    | 15 557              | 2          | 7 778    |
| Avenir de Bonheur      | 3 325               | 1          | 3 325    |

### Récapitulation

| Parti                  | Nombre de suffrages | Sièges |
|------------------------|---------------------|--------|
| PLR / UDC              | 74 082              | 7      |
| PS / CS-POP / Vert-e-s | 140 022             | 13     |
| PDC                    | 66 737              | 6      |
| PEV                    | 4 104               | 0      |
| PCSI                   | 36 066              | 3      |
| PVL                    | 15 557              | 1      |
| Avenir de Bonheur      | 3 325               | 0      |

Total = 30 sièges

### Répartition au sein des apparentements

| Parti    | Nombre de suffrages | Quotient | Sièges |
|----------|---------------------|----------|--------|
| PS       | 81 158              | 10 001   | 8      |
| CS-POP   | 21 004              | 10 001   | 2      |
| Vert-e-s | 37 860              | 10 001   | 3      |

Quotient électoral :  $140\,022/14 (13+1) = 10\,001$

| Parti | Nombre de suffrages | Quotient | Sièges |
|-------|---------------------|----------|--------|
| PLR   | 34 436              | 9 260    | 3      |
| UDC   | 39 646              | 9 260    | 4      |

Quotient électoral :  $74\,082/8 (7+1) = 9\,260$

**Résultat district Delémont : la répartition est identique avec ou sans les apparentements.**

## District des Franches-Montagnes

Résultats de l'élection de 2020

| Parti    | Nombre de suffrages | Sièges |
|----------|---------------------|--------|
| PLR      | 4 610               | 1      |
| UDC      | 3 248               | 1      |
| PS       | 7 903               | 2      |
| CS-POP   | 2 001               | 0      |
| Vert-e-s | 5 920               | 2      |
| PDC      | 8 146               | 2      |
| PCSI     | 6 563               | 2      |
| PVL      | 1 051               | 0      |

| Parti                  | Nombre de suffrages |
|------------------------|---------------------|
| PLR / UDC              | 7 858               |
| PS / CS-POP / Vert-e-s | 15 824              |
| PDC                    | 8 146               |
| PCSI                   | 6 563               |
| PVL                    | 1 051               |

Quotient électoral :  $39\,442 / 11(10+1) = 3\,586$

1<sup>re</sup> répartition des sièges

| Parti                  | Nombre de suffrages | Quotient | Sièges |
|------------------------|---------------------|----------|--------|
| PLR / UDC              | 7 858               | 3 586    | 2      |
| PS / CS-POP / Vert-e-s | 15 824              | 3 586    | 4      |
| PDC                    | 8 146               | 3 586    | 2      |
| PCSI                   | 6 563               | 3 586    | 1      |
| PVL                    | 1 051               | 3 586    | 0      |
| Total intermédiaire    |                     |          | 9      |

Attribution d'un siège supplémentaire

| Parti                  | Nombre de suffrages | Sièges + 1 | Quotient |
|------------------------|---------------------|------------|----------|
| PLR / UDC              | 7 858               | 3          | 2 619    |
| PS / CS-POP / Vert-e-s | 15 824              | 5          | 3 164    |
| PDC                    | 8 146               | 3          | 2 715    |
| PCSI                   | 6 563               | 2          | 3 281    |
| PVL                    | 1 051               | 1          | 1 051    |

Récapitulation

| Parti                  | Nombre de suffrages | Sièges |
|------------------------|---------------------|--------|
| PLR/UDC                | 7 858               | 2      |
| PS / CS-POP / Vert-e-s | 15 824              | 4      |
| PDC                    | 8 146               | 2      |
| PCSI                   | 6 563               | 2      |
| PVL                    | 1 051               | 0      |

Total = 10 sièges

Répartition au sein des apparentements

Quotient électoral :  $15\,824/5 (4+1) = 3\,164$

| Parti    | Nombre de suffrages | Quotient | Sièges |
|----------|---------------------|----------|--------|
| PS       | 7 903               | 3 164    | 2      |
| CS-POP   | 2 001               | 3 164    | 0      |
| Vert-e-s | 5 920               | 3 164    | 1      |

Attribution d'un siège supplémentaire

| Parti    | Nombre de suffrages | Sièges +1 | Quotient |
|----------|---------------------|-----------|----------|
| PS       | 7 903               | 3         | 2 634    |
| CS-POP   | 2 001               | 1         | 2 001    |
| Vert-e-s | 5 920               | 2         | 2 960    |

Quotient électoral :  $7\ 858/3 (2+1) = 2\ 619$

| Parti | Nombre de suffrages | Quotient | Sièges |
|-------|---------------------|----------|--------|
| PLR   | 4 610               | 2 619    | 1      |
| UDC   | 3 248               | 2 619    | 1      |

**Résultat district des Franches-Montagnes : un seul changement a lieu, le PS a pris un siège aux Vert-e-s.**

## District de Porrentruy

### Résultats de l'élection de 2020

| Parti    | Nombre de suffrages | Sièges |
|----------|---------------------|--------|
| PLR      | 34 444              | 4      |
| UDC      | 21 080              | 2      |
| PS       | 29 751              | 3      |
| Vert-e-s | 19 555              | 2      |
| PCSI     | 13 618              | 1      |
| PVL      | 9737                | 1      |

| Parti         | Nombre de suffrages |
|---------------|---------------------|
| PLR / UDC     | 55 524              |
| PS / Vert-e-s | 49 306              |
| PDC           | 59 646              |
| PCSI          | 13 618              |
| PVL           | 9 737               |

Quotient électoral :  $187\,831 / 21 (20+1) = 8\,945$

#### 1<sup>re</sup> répartition des sièges

| Parti               | Nombre de suffrages | Quotient | Sièges |
|---------------------|---------------------|----------|--------|
| PLR / UDC           | 55 524              | 8945     | 6      |
| PS / Vert-e-s       | 49 306              | 8945     | 5      |
| PDC                 | 59 646              | 8945     | 6      |
| PCSI                | 13 618              | 8945     | 1      |
| PVL                 | 9 737               | 8945     | 1      |
| Total intermédiaire |                     |          | 19     |

#### Attribution d'un siège supplémentaire

| Parti         | Nombre de suffrages | Sièges + 1 | Quotient |
|---------------|---------------------|------------|----------|
| PLR / UDC     | 55 524              | 7          | 7932     |
| PS / Vert-e-s | 49 306              | 6          | 8 217    |
| PDC           | 59 646              | 7          | 8 520    |
| PCSI          | 13 618              | 2          | 6 809    |
| PVL           | 9 737               | 2          | 4 868    |

#### Récapitulation

| Parti         | Nombre de suffrages | Sièges |
|---------------|---------------------|--------|
| PLR / UDC     | 55 524              | 6      |
| PS / Vert-e-s | 49 306              | 5      |
| PDC           | 59 646              | 7      |
| PCSI          | 13 618              | 1      |
| PVL           | 9 737               | 1      |

Total = 20 sièges

Répartition au sein des apparentements

1<sup>re</sup> répartition

Quotient électoral :  $49\,306/6 (5+1) = 8\,217$

| Parti    | Nombre de suffrages | Quotient | Sièges |
|----------|---------------------|----------|--------|
| PS       | 29 751              | 8 217    | 3      |
| Vert-e-s | 19 555              | 8 217    | 2      |

Quotient électoral :  $55\,524/7 (6+1) = 7932$

| Parti | Nombre de suffrages | Quotient | Sièges |
|-------|---------------------|----------|--------|
| PLR   | 34 444              | 7 932    | 4      |
| UDC   | 21 080              | 7 932    | 2      |

**Résultat district de Porrentruy : la répartition est identique avec ou sans les apparentements**