

**Le Grand Conseil
du canton de Berne**

**Der Grosse Rat
des Kantons Bern**

Mardi (matin) 31 mai 2016

Chancellerie d'Etat

21 2015.RRGR.1024 Motion 260-2015 PBD (Luginbühl-Bachmann, Krattigen) Elections selon le mode majoritaire: critères d'admission des candidatures au second tour

N° de l'intervention: 260-2015
N° d'affaire: 2015.RRGR.1024
Déposée le: 26.10.2015
Déposée par: PBD (Luginbühl-Bachmann, Krattigen)
(porte-parole)
Cosignataires: 0
N° d'ACE: 471/2016 du 27 avril 2016
Direction: CHA

Elections selon le mode majoritaire: critères d'admission des candidatures au second tour

Le Conseil-exécutif est chargé de préparer la modification des bases légales concernant le second tour des élections selon le mode majoritaire :

1. Seuls pourront se présenter au second tour les candidats et candidates ayant recueilli plus de 10 pour cent de la majorité absolue au premier tour.
2. De nouveaux candidats et de nouvelles candidates pourront se présenter au second tour si leur candidature concerne le remplacement de candidats et de candidates qui ont recueilli plus de 10 pour cent de la majorité absolue au premier tour.
3. Le nombre de signatures nécessaires est porté à 200.

Développement :

Personne n'a obtenu la majorité absolue au premier tour de l'élection du Conseil des Etats et un scrutin de ballottage est donc nécessaire. Sur les onze candidats et candidates du premier tour, les deux candidats venant en tête avec 151 069 et 144 805 voix respectivement (pour une majorité absolue de 152 860 voix) sont en lice pour le second tour, ainsi qu'un candidat qui n'a recueilli que 4114 voix (soit 2,69% de la majorité absolue). Les huit autres candidats et candidates ont tous rapidement annoncé leur retrait après le dimanche du scrutin. Ils avaient tous obtenu plus de dix pour cent de la majorité absolue.

Un scrutin de ballottage coûte en gros 500 000 francs au canton. Organiser ce second tour en l'occurrence superflu compte tenu du grand écart de voix est disproportionné. Les deux candidats en tête des suffrages seront élus, mais l'administration et aussi les communes vont être inutilement mises à contribution pour préparer et organiser le scrutin du 15 novembre. On sait que dans les communes, le bureau électoral dépend pour fonctionner de la bonne volonté des bénévoles.

Il est peu probable que le candidat arrivé en dixième position au premier tour ait de réelles chances d'être élu et qu'il puisse infléchir la volonté de l'électorat. Et ce, même si 2,69 pour cent des 48 pour cent d'électeurs et électrices se rendant aux urnes votent pour lui.

L'élection du Conseil-exécutif et celle des préfets et préfètes se déroulent également selon le mode majoritaire. Elles devront donc elles aussi obéir aux nouvelles règles proposées dans la présente motion.

Quel que soit le mandat électif, le profil est très exigeant : les candidats et candidates doivent avoir une bonne expérience de la politique, bien connaître les réalités de la société et être disposés à consacrer tout leur temps à leur mandat. Les personnes qui se portent candidates jouissent en outre généralement d'une certaine notoriété. C'est la raison pour laquelle nous pensons que le nombre de signatures nécessaires doit être porté à 200 (10 actuellement).

Les cantons de Soleure et de Fribourg appliquent déjà cette réglementation ou des règles similaires.

N° de l'intervention: 266-2015
N° d'affaire: 2015.RRGR.1081
Déposée le: 12.11.2015
Déposée par: CIRE (Messerli, Interlaken) (porte-parole)
Cosignataires: 0
Urgence: refusée le 19.11.2015
N° d'ACE: 471/2016 du 27 avril 2016
Direction: CHA
Classification: –

Conditions d'admission au second tour des élections selon le mode majoritaire

Le Conseil-exécutif est chargé de préparer une modification de la loi sur les droits politiques concernant les modalités du second tour des élections selon le mode majoritaire :

1. Introduction d'un quorum concernant l'admission des candidats et candidates qui se sont déjà présentés au premier tour.
2. Augmentation du nombre de signatures d'électeurs et d'électrices domiciliés dans le canton de Berne que les candidats et candidates qui se présentent au second tour doivent recueillir.

Développement :

En vertu de la loi sur les droits politiques (LDP, RSB 141.1), sont éligibles au second tour de l'élection selon le mode majoritaire les personnes dont la candidature a été valablement proposée pour le premier ou le second tour. Les candidats et candidates au premier tour doivent obtenir la signature d'au moins 30 électeurs ou électrices domiciliés dans le canton de Berne. Celles et ceux qui entrent en lice au second tour seulement doivent obtenir dix signatures au moins.

Les dispositions légales en vigueur permettent à des personnes qui, compte tenu du score qu'elles ont réalisé au premier tour, n'ont selon toute probabilité aucune chance d'être élues de quand même entrer en lice pour le second tour. Quant aux personnes qui n'étaient pas candidates au premier tour, il leur suffit de dix signatures pour prendre part au scrutin de ballottage.

Le problème se pose pour le second tour de l'élection du Conseil des Etats, qui aura lieu le 15 novembre prochain, personne n'ayant obtenu la majorité absolue. Sont en lice pour ce scrutin de ballottage les deux personnes arrivées en tête au premier tour avec 151 093 et 144 816 voix respectivement ainsi qu'un candidat arrivé avant-dernier avec 4114 voix. Les sept autres personnes qui étaient candidates au premier tour se sont retirées de la course et aucune nouvelle candidature n'a été déposée. Cette situation pourrait se reproduire pour l'élection complémentaire au Conseil-exécutif ou à la préfecture, deux scrutins qui se déroulent également selon le mode majoritaire.

La Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) estime dans ces conditions que l'admission des candidats et candidates au second tour doit être soumise à un quorum, s'ils étaient déjà en lice au premier tour. L'admission des nouvelles candidatures au second tour doit elle aussi être soumise à des conditions plus sévères.

Cette révision législative permettra d'éviter les scrutins dont l'issue est quasiment certaine. En effet, ces scrutins pervertissent la démocratie directe, ils sont discutables politiquement et engendrent des dépenses publiques inutiles. Une adaptation mesurée des conditions d'admission au second tour ne restreint pas la liberté de vote de manière disproportionnée. Elle n'a pas non plus pour effet d'exclure d'emblée les minorités du second tour. Mais elle évite aux électeurs et électrices de devoir une nouvelle fois manifester leur préférence et a pour effet d'éliminer du second tour les candidats et les candidates dont l'électorat ne veut manifestement pas. Il appartiendra au Conseil-exécutif de définir les modalités d'exclusion dans le cadre de l'élaboration du projet. C'est la raison pour laquelle la CIRE renonce à présenter une proposition élaborée de toutes pièces.

N° de l'intervention: 307-2015
N° d'affaire: 2015.RRGR.1155
Déposée le: 25.11.2015
Déposée par: Messerli-Weber (Nidau, PEV) (porte-parole)
Löffel-Wenger (Münchenbuchsee, PEV)
Cosignataires: 9
N° d'ACE: 471/2016 du 27 avril 2016
Direction: CHA

Adaptation des règles concernant le second tour des élections selon le mode majoritaire

Le Conseil-exécutif est chargé d'entreprendre les modifications législatives nécessaires afin que seuls les candidats et candidates non élus au premier tour qui ont obtenu un certain pourcentage de suffrages valables (de l'ordre de grandeur de 3 à 5 %) puissent prendre part au second tour des élections cantonales selon le mode majoritaire.

Les représentants et représentantes d'une liste de candidatures dont l'un des candidats ou l'une des candidates a obtenu un certain pourcentage de suffrages valables (de l'ordre de grandeur de 3 à 5 %) devront par ailleurs pouvoir proposer de nouvelles candidatures pour le second tour.

Développement :

En règle générale, seuls les candidats et candidates pouvant potentiellement remporter un siège se présentent au second tour. Jusqu'à présent, cette autorégulation est toujours intervenue entre les partis et les candidats et candidates. Pour des raisons principalement stratégiques, les partis retirent les candidatures peu ou pas prometteuses afin d'unir leurs forces et ne pas affaiblir leur propre camp politique.

Mais comme nous avons pu le constater lors des dernières élections au Conseil des Etats, l'absence de règles de participation au second tour peut avoir des conséquences fâcheuses. Il est particulièrement discutable que des personnes ayant obtenu un score très nettement insuffisant au premier tour forcent inutilement la tenue d'un second tour en maintenant leur candidature, empêchant par la même occasion une élection tacite. Notre démocratie se nourrit de procédures justes et efficaces. Les élections ne doivent pas tourner à la farce et se transformer en un exercice complètement bidon. Cela nuit à l'acceptation et au bon fonctionnement de notre démocratie, sape sa légitimité et accroît le désintérêt et l'abstention. De tels mascarades coûtent par ailleurs extrêmement cher aux contribuables.

C'est pourquoi il serait sage de rendre les conditions de participation au second tour plus restrictives.

Réponse commune du Conseil-exécutif

1. Remarques liminaires

Les motions portant toutes trois sur les modalités applicables au second tour des élections selon le mode majoritaire, le Conseil-exécutif leur donne une réponse commune.

Les élections et les votations sont l'un des socles sur lesquels s'appuie la démocratie. L'article 34, alinéa 2 de la Constitution fédérale (Cst. ; RS 101.1) protège la capacité civique active comme passive. Autrement dit, tout citoyen ou toute citoyenne doit dans des conditions données pouvoir participer également à une élection, soit comme électeur ou électrice, soit comme candidat ou candidate.

Les motions visent le même objectif : éviter qu'au second tour, on puisse prévoir l'issue du scrutin quasiment sans risque d'erreur. La problématique existe depuis l'entrée en vigueur de la loi du 5 juin 2012 sur les droits politiques (LDP ; RSB 141.1), qui a introduit le scrutin tacite lors des élections complémentaires et du second tour de l'élection du Conseil-exécutif ou de la délégation bernoise au Conseil des Etats. Auparavant, le second tour devait toujours être organisé, même si après le retrait de candidatures du premier tour, le nombre de candidatures

valables ne dépassait pas le nombre de sièges à pourvoir. L'admissibilité de l'élection tacite ne va pas de soi. Ainsi, plusieurs cantons (p. ex. ZH ou AG) l'ont interdite explicitement, l'argument étant qu'il ne s'agit pas d'une véritable élection et qu'elle est donc dénuée de légitimité démocratique.

2. Participation au second tour : mise en place de restrictions supplémentaires

En vertu de la LDP, les personnes dont la candidature a été valablement proposée pour le premier ou le second tour peuvent se présenter au second tour des élections selon le mode majoritaire. Toute nouvelle candidature doit porter la signature manuscrite d'au moins dix électeurs ou électrices domiciliés dans le canton de Berne. Ainsi, même les candidats et candidates qui ont peu de chances d'être élus peuvent se présenter au scrutin de ballottage.

La plupart des cantons n'imposent pas de restrictions particulières pour la participation au second tour. Certains, peu nombreux, limitent toutefois le nombre de candidatures admises au second tour par rapport au premier. A Fribourg par exemple, seuls les candidats et candidates ayant recueilli au premier tour un nombre de suffrages supérieur à cinq pour cent du nombre de listes électorales valables peuvent se présenter au second tour. Le nombre de candidatures ne peut en outre pas dépasser le double des sièges qui restent à pourvoir. A Soleure, le second tour est ouvert uniquement aux candidats et candidates qui, au premier tour, ont obtenu plus de dix pour cent des suffrages valables. Dans les cantons de Vaud et de Neuchâtel, la barre est fixée à cinq pour cent, dans le canton du Valais à huit pour cent.

Le Conseil-exécutif voit là une solution adaptée pour exclure d'emblée du second tour les candidatures vouées à l'échec et éviter ainsi un scrutin inutile. La clause de barrage ne devrait toutefois pas être trop élevée. Selon l'issue du premier tour, la situation pour le second peut se présenter différemment et des candidats et candidates mal placés au premier tour peuvent très bien avoir leurs chances pour le second.

Le Conseil-exécutif est dès lors disposé à adapter les dispositions légales et à imposer des restrictions pour la participation au second tour des élections selon le mode majoritaire. La comparaison entre les cantons montre que divers modes de calcul sont possibles, chacun présentant des avantages et des inconvénients. N'oublions pas qu'une clause de barrage calculée en pour-cent de la majorité absolue ou du nombre de suffrages valables peut avoir des effets différents selon le nombre de sièges à pourvoir. L'important pour le Conseil-exécutif, c'est que le mode de calcul soit simple et compréhensible. Les travaux de préparation de la révision législative permettront d'analyser en profondeur les modalités de la clause de barrage pour le second tour.

3. Admission de nouvelles candidatures ou remplacement de candidatures

La question de l'admission de nouvelles candidatures au second tour et des conditions à remplir à cet égard est liée aux points traités au chiffre 2. Le canton de Berne n'ayant jamais imposé de clause de barrage pour le second tour, le droit en vigueur ne prévoit aucune restriction particulière pour l'admission de *nouvelles* candidatures. Les candidatures en question doivent être parvenues à la Chancellerie d'Etat au plus tard le jeudi qui suit le premier tour et porter la signature manuscrite d'au moins dix électeurs ou électrices domiciliés dans le canton de Berne.

Dans les cantons mentionnés sous le chiffre 2, qui imposent des restrictions particulières pour la participation au second tour, les règles sont les suivantes en ce qui concerne les nouvelles candidatures :

La législation vaudoise et la législation valaisanne autorisent le remplacement de candidatures et la désignation de nouveaux candidats et candidates pour les listes qui ont obtenu le pourcentage requis de suffrages au premier tour. Ce système électoral ne peut toutefois pas être comparé à celui du canton de Berne, puisque Vaud et Valais appliquent le système des listes préimprimées. Dans le canton de Fribourg, les signataires de la liste sur laquelle figuraient des candidats ou candidates ayant décidé ne pas entrer en lice pour le second tour peuvent présenter des candidatures de remplacement. Dans le canton de Soleure, le droit de présenter des candidatures de remplacement est réservé au groupement auquel le candidat ou la candidate qui s'est retirée a fait allégeance. Il n'est toutefois pas possible de présenter de nouvelles candidatures. Idem dans le canton de Neuchâtel où les candidatures de remplacement sont

possibles uniquement si le candidat ou la candidate est devenue inéligible entre le premier et le second tour.

Lors de la révision des bases légales du canton de Berne, il faudra repenser le système actuel qui autorise les nouvelles candidatures pour le second tour. Cela n'aurait pas de sens d'imposer des restrictions aux candidats et candidates ayant pris part au premier tour si les nouveaux peuvent continuer de se présenter au second tour à la seule condition d'obtenir un nombre de signatures relativement peu élevé.

Le Conseil-exécutif examinera, dans le cours des travaux législatifs, si les nouvelles candidatures doivent pouvoir continuer d'être admises et, dans l'affirmative, à quelles conditions.

4. Augmentation du nombre de signatures requises

Le nombre de signatures nécessaires pour déposer une liste de candidatures est très faible dans le canton de Berne : 30, pour le premier tour de l'élection du Conseil-exécutif et des membres bernois du Conseil des Etats, dix, pour l'élection des préfets et des préfètes. Au second tour, quelle que soit l'élection selon le mode majoritaire, dix signatures légalisées suffisent.

Les autres cantons ne sont pas plus exigeants. Le maximum exigé au premier tour est de 100 signatures (Soleure et Valais). En général, ils réclament dix à 50 signatures, y compris pour le second tour. N'oublions pas toutefois que les systèmes électoraux ne sont pas les mêmes partout et que la comparaison directe entre les cantons n'est donc pas toujours possible.

Si le nombre de signatures requis pour le second tour doit être augmenté, il faudra aussi revoir celui nécessaire pour le premier tour. Le Conseil-exécutif étudiera de près, dans le cadre des travaux législatifs, si l'augmentation du nombre de signatures est nécessaire et adaptée.

5. Remarques concernant chaque intervention en particulier

a) Motion 260-2015

La motionnaire demande la modification des bases légales dans le but d'introduire des restrictions pour la participation au second tour et d'augmenter le nombre de signatures requises, en proposant des chiffres précis. Elle souhaite maintenir la possibilité de présenter de nouvelles candidatures. Nous l'avons dit en introduction, le Conseil-exécutif est disposé à adapter les bases légales réglant le second tour des élections selon le mode majoritaire.

Le Conseil-exécutif propose l'adoption de la motion sous forme de postulat. Les mesures envisageables pour restreindre les conditions de participation au second tour pourront ainsi être étudiées en détail dans le cadre de la procédure législative ordinaire.

b) Motion 266-2015

La motion réclame l'introduction d'un quorum concernant l'admission des candidats et candidates au second tour et une augmentation du nombre de signatures. Elle laisse au Conseil-exécutif le soin de formuler une proposition.

Le Conseil-exécutif propose l'adoption de la motion. Les mesures envisageables pour introduire un quorum et les conditions à respecter par les nouveaux candidats et candidates pourront ainsi être étudiées dans le cadre de la procédure législative ordinaire.

c) Motion 307-2015

La motion demande l'introduction d'une clause de barrage pour le second tour et de la possibilité de présenter de nouvelles candidatures en précisant les modalités. Nous le répétons, le Conseil-exécutif est disposé à adapter les bases légales mais les modalités devront être définies dans le cadre de la procédure législative ordinaire.

Le Conseil-exécutif propose dès lors l'adoption de la motion sous forme de postulat.

Proposition du Conseil-exécutif:

Vote point par point

Chiffre 1: adoption sous forme de postulat

Chiffre 2: adoption sous forme de postulat

Chiffre 3: adoption sous forme de postulat

Délibération groupée des affaires 2015.RRGR.1024, 2015.RRGR.1081 et 2015.RRGR.1155, voir affaire 2015.RRGR1155.