

## Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 182-2017  
Type d'intervention : Motion  
Motion ayant valeur de directive : ☐  
N° d'affaire : 2017.RRGR.525  
  
Déposée le : 04.09.2017  
  
Motion de groupe : Oui  
Motion de commission : Non  
Déposée par : pvl (Schöni-Affolter, Bremgarten) (porte-parole)  
  
Cosignataires : 0  
  
Urgence demandée : Non  
Urgence accordée :  
  
N° d'ACE : 218/2018 du 28 février 2018  
Direction : Chancellerie d'Etat  
Classification : –  
Proposition du Conseil-exécutif : **Rejet**



### Adapter le nombre de sièges de la Députation du Jura bernois à la réalité

Le Conseil-exécutif est chargé d'entreprendre les modifications nécessaires de la Constitution cantonale (p. ex. art. 73, al. 3) pour réduire à dix le nombre de sièges garantis au cercle électoral du Jura bernois au Grand Conseil et de soumettre cette modification au peuple bernois.

#### Développement :

La votation du 18 juin 2017 a définitivement fait souffler un vent de changement dans les rapports entre le Jura bernois francophone et le canton de Berne ainsi que le canton du Jura. Moutier s'est décidée en faveur d'un changement de canton et deux autres communes doivent encore se prononcer lors de scrutins à l'issue incertaine. Le Jura bernois y perd encore une fois au moins 7700 personnes et ne comptera plus que 45 000 habitants, ce qui représente à peine 4,4 pour cent de la population bernoise. La Constitution bernoise (art. 73, al. 3) stipule que les mandats sont attribués aux cercles électoraux proportionnellement au nombre d'habitants. Or douze mandats sont garantis au cercle électoral du Jura bernois, même après la réduction du nombre de députés de 200 à 160 en 2006. Cela signifie que le Jura bernois est aujourd'hui déjà largement surreprésenté. Le rattachement de Moutier au canton du Jura renforcera encore cette

surreprésentation. Disposer de douze sièges garantis pour représenter une minorité de 45 000 habitants n'est plus admissible. La contradiction entre la théorie de la représentation équitable selon la Constitution cantonale et la pratique (4,4% de la population bernoise) est de plus en plus manifeste. En réduisant le nombre de sièges à dix, le Jura bernois en tant que minorité resterait surreprésenté – d'un point de vue purement mathématique, il n'aurait droit qu'à sept sièges – mais cela permettrait de garantir une certaine protection de la minorité.

## Réponse du Conseil-exécutif

De la création du canton du Jura à l'année 2006, les trois districts du Jura bernois bénéficiaient de douze sièges sur les 200 que comptait le parlement cantonal (Courtelary 5, Moutier 5, La Neuveville 2), proportionnellement à leur population par rapport au total de la population cantonale – même si La Neuveville dut son deuxième mandat au simple fait que l'ancienne Constitution cantonale accordait un minimum de deux sièges à tous les districts, quelle que soit leur taille. A l'époque, il n'y avait pas un nombre de sièges au parlement garantis constitutionnellement au nom de la politique jurassienne (contrairement au Conseil-exécutif, dont certains sièges étaient déjà garantis au Jura bernois dès les années 1950).

Après la réduction du nombre de membres du Grand Conseil de 200 à 160, et la réforme des cercles électoraux de 2006, un nombre de sièges garantis au cercle électoral du Jura bernois a été introduit au niveau constitutionnel. Ce changement a permis au Jura bernois d'être surreprésenté au Grand Conseil. Depuis lors, l'article 73, alinéa 3 de la Constitution cantonale a la teneur suivante : « Les mandats sont attribués aux cercles électoraux proportionnellement au nombre d'habitants. Douze mandats sont garantis au cercle électoral du Jura bernois. ». Dans son rapport concernant cette modification de la Constitution, le Conseil-exécutif se référait à l'article 5 de la Constitution cantonale, qui reconnaît un statut particulier au Jura bernois : « Ce statut doit lui permettre de préserver son identité, de conserver sa particularité linguistique et culturelle et de participer activement à la vie politique cantonale ». Douze sièges lui semblait être le nombre minimal pour que la région puisse être représentée dans sa diversité, et c'était » dans cet esprit du soutien accordé à la minorité linguistique que la région francophone [devait] conserver ses douze sièges au Grand Conseil. »<sup>1</sup> En juin et en novembre 2001, lors du débat sur la réforme des cercles électoraux de 2006, quelques critiques furent émises quant au nombre de sièges garantis au Jura bernois. Une proposition d'amendement visant à biffer la disposition sur les douze sièges garantis au Jura bernois de la Constitution cantonale a cependant été clairement rejetée (95 voix contre 11 et 2 abstentions). Le 22 septembre 2002, le peuple bernois a quant à lui clairement approuvé la réforme des cercles électoraux.

Lors de la réforme des cercles électoraux de 2010, adoptée par le corps électoral le 30 novembre 2008, les frontières des cercles électoraux de l'Ancien canton ont en partie été redéfinies. Cette réforme n'a apporté aucune modification au cercle électoral du Jura bernois et aux douze sièges qui lui sont garantis.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'égalité en matière de droit de vote découle de la liberté de vote selon l'article 34, alinéa 2 de la Constitution fédérale. L'une des composantes de

---

<sup>1</sup> Projet Grand Conseil de 160 membres et réforme électorale, rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil du 20 septembre 2000. Annexe 19 du Journal du Grand Conseil 2001, p. 14

l'égalité en matière de droit de vote est l'égalité de la force électorale. Elle garantit à chaque électeur ou électrice que son suffrage aura le même poids que tous les autres. « Le rapport entre la population représentée et le nombre de sièges attribués doit être si possible le même dans tous les cercles électoraux. L'attribution des sièges aux cercles électoraux ne doit se mesurer qu'aux chiffres de la population. » Jusqu'à un certain degré, le Tribunal fédéral autorise des restrictions de l'égalité de la force électorale lorsque celles-ci sont objectivement justifiées. En raison de l'importance des droits politiques, de telles restrictions ne doivent toutefois être admises qu'avec retenue.<sup>2</sup> La prise en considération de minorités régionales, culturelles ou linguistiques peut en particulier justifier de telles restrictions.

Les modifications de la Constitution cantonale bernoise intervenues dans le cadre de la réforme des cercles électoraux de 2006 ont été garanties par l'Assemblée fédérale en 2003. Dans le message à ce sujet, le Conseil fédéral a notamment expliqué : « Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, est en particulier admissible un avantage mesuré en faveur de petits cercles électoraux et de minorités régionales. [...] Mais si le nombre des membres du Grand Conseil est réduit de 200 à 160 et que le même nombre de sièges lui reste néanmoins garanti, ce cercle électoral sera avantagé. Cette réglementation peut malgré tout être considérée comme un avantage mesuré en faveur d'une minorité régionale et linguistique, tant et aussi longtemps, toutefois, que la population ne diminuera pas sensiblement. Comme la présente révision n'est contraire ni à la Constitution fédérale, ni aux autres dispositions du droit fédéral, il convient de lui accorder la garantie fédérale. »<sup>3</sup>

Pour la répartition des mandats entre les cercles électoraux en fonction du nombre d'habitants et d'habitantes, le Conseil-exécutif se fonde sur la dernière version disponible des chiffres de la population résidente permanente au domicile principal de l'Office fédéral de la statistique. Quand en 2001, le Grand Conseil a adopté la réforme des cercles électoraux de 2006 et garanti douze sièges au cercle électoral du Jura bernois, le nombre d'habitants et d'habitantes du canton de Berne (au 1<sup>er</sup> janvier 2001) s'élevait à 943 696 personnes et celui du Jura bernois à 50 914. Avec une répartition purement proportionnelle des mandats, neuf sièges auraient dû revenir au Jura bernois à ce moment-là.

Entre-temps, la population du Jura bernois a augmenté moins fortement que celle du reste du canton. Au 31 décembre 2015, date de référence pour la répartition des mandats entre les cercles électoraux pour les élections du Grand Conseil de 2018, la population du canton de Berne s'élevait à 1 017 483 personnes et celle du Jura bernois à 53 543. Avec une répartition purement proportionnelle des mandats, huit sièges devraient revenir au Jura bernois. En retirant de ce calcul les 7615 habitants et habitantes de la commune de Moutier, qui quittera le canton de Berne, il reste alors 45 928 habitants et habitantes dans le Jura bernois. Sans Moutier, avec une répartition proportionnelle des mandats entre les cercles électoraux, le Jura bernois aurait droit à sept sièges.

En observant le rapport de représentation des cercles électoraux, on constate la surreprésentation du cercle électoral du Jura bernois : pour les élections du Grand Conseil de 2018, dans les cercles électoraux de l'Ancien canton, un membre représente entre 6279 et 6661 habitants et

<sup>2</sup> en dernier lieu ATF 143 I 92 ss. (en allemand) : JdT 2017 I 119

<sup>3</sup> Message du Conseil fédéral du 9 avril 2003 concernant la garantie des constitutions révisées des cantons de Berne, Lucerne, Glaris, Valais et Genève (FF 2003, p. 3002)

habitantes. Dans le Jura bernois, grâce aux douze sièges garantis, un mandat au Grand Conseil est accordé pour 4462 habitants et habitantes. Sans la commune de Moutier, ce chiffre descend à 3827 habitants et habitantes.

Le Conseil-exécutif estime que le statut particulier accordé au Jura bernois dans la Constitution cantonale justifie encore que la région soit surreprésentée au sein du parlement cantonal afin qu'elle puisse faire valoir efficacement sa voix au sein du Grand Conseil. En raison de l'évolution démographique, cette surreprésentation s'est toutefois accentuée ces dernières années, et continuera de s'accroître avec le départ de la commune de Moutier. Sous cet angle, la situation est différente si une région se voit accorder douze mandats au lieu de neuf dans un groupe de 160 personnes, ou si elle s'en voit accorder douze au lieu de sept.

En maintenant douze sièges pour le Jura bernois, on s'écarterait encore plus du principe constitutionnel de l'égalité de la force électorale qu'en 2001, lorsqu'on a introduit la garantie de sièges. Du point de vue du Conseil-exécutif, la question de savoir si un nombre de douze sièges peut encore « être considéré comme un avantage mesuré en faveur d'une minorité régionale et linguistique » ne se juge toutefois pas uniquement sur un plan arithmétique. Le positionnement de la minorité et le contexte politique global de son intégration dans le canton jouent également un rôle.

L'affaiblissement de la position du Jura bernois dans le canton de Berne qui résulterait d'une réduction de douze à dix sièges serait sans comparaison avec le renforcement proportionnellement mineur dont bénéficierait le reste du canton en passant de 148 à 150 sièges. Cette réduction aurait un très fort impact politique pour le Jura bernois, sans que le canton y gagne dans son ensemble quoi que ce soit de substantiel.

Le moment pour une éventuelle réduction est en outre prématuré. L'incertitude quant à la validation finale du résultat du vote n'a pas encore permis de dégager une image claire de ce que sera le Jura bernois, de sa position future dans le canton, de l'ampleur des structures administratives qui y resteront localisées ni de la manière dont il se structurera et s'articulera avec la région Bienne/Seeland et le reste du canton. Pour le bilinguisme et la cohésion du canton de Berne, il est immanent que le Jura bernois bénéficie d'une représentation efficace au sein du parlement cantonal, qui reflète aussi la diversité de la région.

Même s'il comprend que la question mérite d'être discutée, le Conseil-exécutif estime qu'il serait maladroite de régler rapidement cet aspect isolé du nombre de sièges, sans prendre en compte la globalité des enjeux auxquels le Jura bernois aura à se confronter dans les deux ou trois ans à venir. Il ne doute pas qu'une solution équilibrée pourra être trouvée, avec le plein assentiment du Jura bernois lui-même. Le Conseil-exécutif propose donc pour l'heure le rejet de la motion et se prononce en faveur du maintien de l'actuel article 73, alinéa 3 de la Constitution cantonale.

Destinataire

- Grand Conseil