



Rapport relatif aux procédures d'élection des organes du Grand Conseil et de membres d'autorités (art. 82 s. LGC)

Rapport du Bureau du Grand Conseil

Tables des matières

Tables des matières	2
1. Contexte	3
1.1 Intervention 199-2023 (élection des organes du Grand Conseil et des membres d'autorités)	3
1.2 Intervention 222-2023, chiffre 1 (élections complémentaires à un organe du Grand Conseil)	3
2. Élections par le Grand Conseil (statu quo)	4
2.1 Procédure électorale	4
2.2 Complément d'information : voter au moyen d'un système électronique	5
3. Nombre d'élections au Grand Conseil	5
4. Modifications envisagées.....	6
4.1 Élections des organes du Grand Conseil par assis et levé dans les cas non contestés (intervention 199-2023)	6
4.2 Délégation de certaines élections au Bureau du Grand Conseil	6
4.2.1 Délégations au Bureau : considérations générales	6
4.2.2 Délégation au Bureau d'élections complémentaires (intervention 222-2023)	9
4.3 Élections tacites	9
4.4 Renoncer au dépouillement en cours de délibération	10
5. Avantages et inconvénients des différents scénarios	10
6. Appréciation.....	12
7. Résumé et proposition	12

1. Contexte

Dans la motion 199-2023, comme l'indique son titre, les scrutatrices et les scrutateurs demandent « plus d'efficacité lors des élections au Grand Conseil » lors des *élections des organes du Grand Conseil et de membres d'autorités* (à l'exception des élections des autorités judiciaires et du Parquet général [pour les détails, voir ch. 1.1.]). Le 3 juin 2024, le Grand Conseil a adopté l'intervention 199-2023 sous forme de postulat, sans discussion.¹

D'autres membres du Grand Conseil ont quant à eux déposé une motion intitulée « Concevoir une procédure durable et économe en ressources pour les élections par le Grand Conseil » (motion 222-2023 ; pour les détails, voir ch. 1.2). Au point 1, cette intervention demande une simplification de la procédure relative aux élections *complémentaires* ; au point 2, l'évaluation d'un recours à des outils électroniques en remplacement des bulletins préimprimés lors des élections des *autorités judiciaires*. Le 3 juin 2024, le Grand Conseil a adopté le point 1 sans discussion, le point 2 ayant été retiré avant la décision du Parlement².

Il convient par conséquent d'examiner certains ajustements de la procédure électorale des organes du Grand Conseil et de membres d'autorités, ajustements qui concerneraient en particulier les articles 82 et 83 de la loi sur le Grand Conseil (LGC)³.

1.1 Intervention 199-2023 (élection des organes du Grand Conseil et des membres d'autorités)

Concrètement, cette intervention demande d'examiner si l'élection des organes du Grand Conseil et des membres d'autorités peuvent avoir lieu *par assis et levé ou par vote électronique dans les cas ne suscitant aucune contestation*.

Le développement de l'intervention fait valoir en substance que les modalités actuelles du scrutin nécessitent beaucoup de temps et de ressources, en particulier du papier, et que les scrutatrices et scrutateurs sont privés pour la durée du dépouillement de leurs droits démocratiques. Il précise que les élections non contestées peuvent déjà avoir lieu par assis et levé, mais que cette possibilité n'est pas utilisée. Un changement de paradigme est donc demandé pour les élections *non contestées* : l'intervention exige que ces élections se fassent désormais *par assis et levé ou par vote électronique*, précisant que dans les cas où, contrairement aux attentes, des surprises seraient à prévoir, ou lorsque d'autres raisons exigent la tenue d'*élections à bulletin secret*, l'article 83, alinéa 2 LGC laisse à chaque membre du Grand Conseil la possibilité de demander que les élections se déroulent sous cette forme.

1.2 Intervention 222-2023, chiffre 1 (élections complémentaires à un organe du Grand Conseil)

Cette intervention demande d'examiner la possibilité de confier au Bureau les *élections* à un organe du Grand Conseil *non contestées*, *hormis si au moins un membre du Bureau demande que le Grand Conseil procède à un scrutin à bulletin secret et donc écrit*.

Le développement de l'intervention fait valoir en substance que les élections demandent énormément de temps et de matériel et qu'il convient dès lors de remplacer les élections à bulletin secret par des élections confiées au Bureau, en particulier lorsqu'il s'agit d'élections incontestées (lorsque le nombre de sièges à pourvoir est égal au nombre de candidatures). Dans les cas où un groupe parlementaire souhaite envoyer un signal concernant une personne spécifique, *un membre du Bureau peut demander une élection à bulletin secret par la plénière*.

¹Concernant l'intervention 199-2023 (2023.RRGR.268), cf. <<https://www.gr.be.ch/fr/start/geschaefte/geschaeftssuche/geschaeftsdetail.html?guid=e6896262bd734463aca0ac6d0dce749f>>

²Concernant l'intervention 222-2023 (2023.RRGR.291), cf. <<https://www.gr.be.ch/fr/start/geschaefte/geschaeftssuche/geschaeftsdetail.html?guid=aa5afadb7b3c44e3b170784ee805a1af>>.

³Loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil (loi sur le Grand Conseil, LGC [RSB 151.21]).

2. Élections par le Grand Conseil (statu quo)

Le Grand Conseil procède aux élections que lui délègue la Constitution cantonale (art. 77 ConstC⁴) et la loi (art. 80, al. 1, LGC). Il s'agit des élections suivantes :

- présidente ou président et vice-présidentes et vice-présidents du Grand Conseil (art. 77, al. 1, lit. a ConstC),
- présidente ou président et vice-présidente ou vice-président du Conseil-exécutif (art. 77, al. 1, lit. b ConstC),
- la présidente ou le président de la Cour suprême et celle ou celui du Tribunal administratif (art. 77, al. 1, lit. d ConstC et art. 21, al. 1 et art. 25, al. 1 LOJM⁵) ainsi que toutes les autres et tous les autres juges (art. 77, al. 1, lit. e ConstC et art. 21, al. 1 LOJM), à savoir toutes les juges et tous les juges à titre principal ou accessoire (juges spécialisées et juges spécialisées et juges non professionnelles et non professionnels, p. ex.), notamment la (vice-)présidente ou le (vice-)président de la Commission des recours en matière fiscale, de la Commission de recours contre les mesures administratives prononcées en vertu de la loi sur la circulation routière, de la Commission d'estimation en matière d'expropriation ou de la Commission des améliorations foncières (art. 25, al. 4 LOJM),
- procureure générale ou procureur général et procureures générales suppléantes et procureurs généraux suppléants (art. 77, al. 1, lit. f ConstC, art. 22, al. 1 LOJM),
- secrétaire générale ou général du Grand Conseil (art. 92, al. 2 LGC),
- chancelière ou chancelier (art. 77, al. 1, lit. c ConstC),
- cheffe ou chef du Contrôle des finances (art. 3, al. 1 LCCF⁶),
- déléguée ou délégué à la protection des données (art. 32, al. 1 LCPD⁷),
- présidentes et présidents ainsi que membres des commissions du Grand Conseil et, le cas échéant, leurs suppléantes et suppléants (art. 29, al. LGC),
- scrutatrices et scrutateurs (art. 24, al. 1 LGC).

2.1 Procédure électorale

La Constitution est muette sur le choix de la procédure concrète. Le Grand Conseil a, par conséquent, toute liberté pour la régler à sa guise, sachant bien entendu que les principes tels que l'égalité de droit et l'interdiction de l'arbitraire doivent être respectés. Jusqu'à présent, les élections ont lieu à *bulletin secret* (cf. art. 82, al. 1 et art. 84, al. 1 LGC).

- Les juges étant des représentantes et des représentants du troisième pouvoir de l'État, leur élection (art. 84 ss LGC) n'est pas concernée par les interventions dont il est question ici⁸.
- En ce qui concerne l'élection des organes du Grand Conseil et de membres d'autorités (art. 82 LGC), les députées et les députés peuvent en principe inscrire les noms qu'elles et ils souhaitent⁹, sauf dans les cas où le Conseil-exécutif jouit d'un droit de proposition (élection de la déléguée ou du délégué à

⁴ Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1).

⁵ Loi du 11 juin 2009 sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM ; RSB 161.1)

⁶ Loi cantonale du 7 mars 2022 sur le Contrôle des finances (LCCF ; RSB 622.1)

⁷ Loi du 19 février 1986 sur la protection des données (LCPD ; RSB 152.04).

⁸ Pour garantir la libre formation de l'opinion et son expression fidèle, il semble indispensable que ces élections se fassent à bulletin secret. Elles ne pourraient par ailleurs pas être déléguées à un autre organe sans modification de la Constitution. Afin de garantir l'indépendance des tribunaux, les réélections prévoient en outre, comme au niveau fédéral, un mécanisme qui, au premier tour, privilégie dans une certaine mesure les candidates et candidats sortants (système de la liste fermée). Cela signifie que le bulletin électoral liste les noms des personnes qui se représentent. Les membres du Grand Conseil peuvent choisir ces personnes lors du scrutin ou biffer leur nom, mais pas ajouter d'autres noms (art. 84 LGC). Au second tour ou en cas de siège vacant, d'autres noms peuvent aussi être inscrits (art. 85 LGC).

⁹ Toute élection se fait à la majorité absolue. Les bulletins blancs et les bulletins nuls ne sont pas pris en compte dans le calcul de la majorité absolue. Les candidats et candidates qui obtiennent moins de dix voix à partir du troisième tour de scrutin sont éliminés. À partir du quatrième tour restent en lice les candidats ou candidates ayant obtenu le plus de voix, leur nombre étant égal au double au plus de celui des postes à pourvoir. Si pour le dernier poste, il y a égalité de suffrages entre plusieurs candidats ou candidates, tous restent en lice. Si à l'issue du cinquième tour, aucun candidat ou aucune candidate n'est élue, la procédure est suspendue. Le Bureau fixe la date du prochain scrutin (art. 82 LGC).

Les scrutatrices et scrutateurs sont chargés de distribuer les nouveaux bulletins pour chaque nouveau tour. Des bulletins sans impression peuvent être utilisés afin d'enchaîner les tours sans délai. En effet, l'utilisation de bulletins préimprimés impliquerait un temps d'attente pour la mise à disposition de ces bulletins et, partant, une interruption de la procédure électorale.

la protection des données¹⁰), où il n'est pas possible d'ajouter de nom dans un premier temps, cette élection se déroulant selon les dispositions applicables à la réélection des autorités judiciaires (art. 82, al. 4 LGC, en relation avec l'art. 84, al. 4 LGC). Lorsqu'un deuxième tour est nécessaire, l'article 85 LGC s'applique.

Aujourd'hui déjà, *dans les cas ne suscitant aucune contestation* et sur proposition du Bureau, les élections des organes du Grand Conseil et de membres d'autorités *peuvent avoir lieu par assis et levé*, sachant que si une députée ou un député le demande, l'élection a quand même lieu à bulletin secret (art. 77, al. 3 en relation avec les art. 83 LGC et 104 RGC¹¹). Le vote par assis et levé ne permet pas de garantir le secret du vote ni la précision du décompte des suffrages. Il implique également une certaine pression – celle de se conformer au mot d'ordre – et en tout cas un contrôle social absolu. Malgré ces inconvénients, les scrutins publics sont en principe admis, comme en témoignent les élections à la Landsgemeinde et la jurisprudence du Tribunal fédéral à ce sujet. Pour les raisons précitées, le recours à ces élections publiques reste néanmoins l'exception. La législation sur le Grand Conseil autorise le vote par assis et levé uniquement dans les cas ne suscitant aucune contestation et sous réserve qu'aucun membre du Grand Conseil ne demande un vote à bulletin secret (art. 83, al. 2 LGC).

2.2 Complément d'information : voter au moyen d'un système électronique

Actuellement, *seules les votations* peuvent se dérouler avec le système de vote électronique, mais pas les élections (art. 77, al. 1 LGC). Le système enregistre automatiquement pour chaque votation les suffrages exprimés (oui, non, abstention). Les suffrages et les résultats de vote sont publics (sauf en cas de séance à huis clos : dans ce cas, le vote et son résultat, etc. seraient également secrets [art. 77, al. 2 LGC]). En cas de panne du système électronique, le Grand Conseil vote par assis et levé ou par appel nominal si 40 membres en font la demande (art. 103 RGC).

3. Nombre d'élections au Grand Conseil

Lors de chaque session, le Grand Conseil procède à un nombre important d'élections. Pendant la législature 2018 – 2022 (soit de la session d'été 2018 à la session de printemps 2022), le Grand Conseil a procédé aux élections suivantes au titre de l'article 82 LGC (*élection des organes du Grand Conseil et de membres d'autorités*, soit les présidences du Grand Conseil, du Conseil-exécutif et des commissions, les scrutatrices et scrutateurs, la secrétaire générale ou le secrétaire général, la cheffe ou le chef du Contrôle des finances et la déléguée ou le délégué à la protection des données) :

– Élections de membres de commissions (nombre de membres)	198
– Élections de membres suppléants de commissions (nombre de membres)	107
– <u>Élections de membres d'autorités (nombre de membres)</u>	<u>50</u>
Total	355

Pendant la même période, le Grand Conseil a procédé aux élections suivantes *en vertu de l'article 84 s. LGC en ce qui concerne les autorités judiciaires et le Parquet général* :

– Élections complémentaires dans le domaine judiciaire (nombre de postes de juges) :	110
– <u>Réélections dans le domaine judiciaire (nombre de postes de juges) :</u>	<u>25</u>
Total	135

¹⁰ Il est probable que cette disposition s'applique également, par analogie, à la cheffe ou au chef du Contrôle des finances, puisque le Comité Contrôle des finances soumet une proposition au Grand Conseil (art. 3, al. 1 LCCF [avant le 1.1.2023, le poste était pourvu par le Conseil-exécutif après consultation de la Commission des finances, puis confirmé par le Grand Conseil [art. 5 aLCCF]]).

¹¹ Règlement du Grand Conseil du 4 juin 2013 (RGC ; RSB 151.211)

4. Modifications envisagées

4.1 Élections des organes du Grand Conseil par assis et levé dans les cas non contestés (intervention 199-2023)

L'intervention 199-2023 demande d'examiner si l'élection des organes du Grand Conseil et des membres d'autorités peuvent avoir lieu *par assis et levé ou par vote électronique dans les cas ne suscitant aucune contestation*. En revanche, il ressort du développement de l'intervention que chaque membre du Grand Conseil devrait conserver la *possibilité d'exiger, comme aujourd'hui, la tenue d'une élection à bulletin secret*.

Cette condition impliquerait que les bulletins et enveloppes de vote correspondants soient toujours prêts pour chaque élection, ce qui ne changerait rien au gaspillage de papier. En outre, les scrutatrices et scrutateurs ne pourraient pas s'attendre à consacrer moins de temps au dépouillement. Une solution pour remédier à cette situation serait, par exemple, d'avancer les élections au premier lundi de session. En cas de demande de vote écrit, les élections se dérouleraient alors le mercredi de la première semaine de session, ce qui éviterait la production au préalable d'un matériel électoral volumineux. Une autre option serait de déléguer au Bureau la décision relative au vote par assis et levé ou par voie électronique. Il est toutefois rare que toutes les élections ou toutes les personnes portées candidates soient connues au moment de la séance du Bureau, raison pour laquelle la charge de travail habituelle (préparation des bulletins et des enveloppes de vote pour l'éventualité d'un vote à bulletin secret) demeurerait identique, à moins qu'une séance supplémentaire du Bureau soit instaurée, laquelle ne pourrait toutefois avoir lieu trop tard (dans l'éventualité où il faudrait tout de même produire du matériel électoral). Quoi qu'il en soit, la procédure ne serait pas simplifiée, et toutes les personnes impliquées devraient faire preuve de davantage de flexibilité. Il faudrait composer avec davantage d'aléas dans la planification de la session.

En ce qui concerne spécifiquement le *vote électronique*, le système installé au Grand Conseil permettrait certes d'élire ou non une candidate ou un candidat en appuyant sur oui, non ou abstention. Il serait possible d'éteindre les panneaux électroniques dans la salle et de faire figurer au procès-verbal uniquement le résultat final, ce qui permettrait, en principe, de procéder à un vote à bulletin secret. Toutefois, le système de vote électronique actuel ne permet pas d'élire une autre personne que celle qui est proposée, puisqu'il n'est pas possible de saisir un autre nom ou d'en choisir un dans une liste. Le Grand Conseil n'est donc pas encore doté d'une procédure de vote électronique répondant à ces exigences. Il rejoint en cela les autres parlements en Suisse. Tout système électronique utilisé pour les élections devrait bien entendu continuer de garantir le secret du vote. Même si le Grand Conseil devait un jour disposer d'un système adapté, il convient de relever que des élections impliquant de sélectionner, supprimer ou remplacer des candidatures sur des listes demanderaient de toute évidence beaucoup de temps. .

4.2 Délégation de certaines élections au Bureau du Grand Conseil

4.2.1 Délégations au Bureau : considérations générales

Sur le plan *institutionnel*, la légitimité démocratique des personnes élues est la plus forte en cas d'élection directe par le peuple. Cela dit, une élection par le Parlement – organe de l'État représentant le peuple – constitue également une source de légitimité solide¹². Plus une fonction est importante, plus sa légitimité démocratique devrait être forte.

¹² Dans ce cas, on est en présence d'une légitimation démocratique dite indirecte (puisque'intervenant par l'intermédiaire du parlement), mais néanmoins très forte (cf. Biagini, Giovanni (2017). *BV-Kurzkomentar*, 2. Auflage, Zürich, Ziff. 2 zu Art. 168 BV [en allemand]).

Au niveau fédéral et dans les autres cantons, les membres d'autorités judiciaires sont en général élus par le parlement, voire directement par le peuple. Dans ce contexte, le rôle des parlements en tant que collège électoral reste essentiel. Abstraction faite de l'élection de juges, le rôle des parlements cantonaux en tant que collèges électoraux a fortement diminué au fil du temps¹³. Ainsi, dans tous les cantons, la compétence d'élire les membres de la délégation au Conseil des États et l'exécutif cantonal est passée du législatif au peuple¹⁴.

En vertu de la Constitution fédérale, l'Assemblée fédérale élit les membres du Conseil fédéral, la chancellerie ou le chancelier de la Confédération, les juges au Tribunal fédéral et, au besoin, la générale ou le général (art. 168, al. 1, Cst.)¹⁵. En vertu de la législation, l'Assemblée fédérale élit par ailleurs les juges aux autres tribunaux de la Confédération, le procureur général de la Confédération ainsi que les membres de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération. Par ailleurs, l'Assemblée fédérale est chargée de confirmer certaines élections confiées à d'autres organes, notamment celle de la secrétaire générale ou du secrétaire général de l'Assemblée fédérale, de la directrice ou du directeur du Contrôle fédéral des finances ainsi que celle de la préposée fédérale ou du préposé fédéral à la protection des données et à la transparence¹⁶.

En ce qui concerne l'élection des organes, les règles applicables au niveau fédéral après 1848 prévoyaient encore que le Conseil des États élût ses commissions à bulletin secret, à la majorité absolue. Avec le temps, vu les lenteurs d'une telle démarche, le Conseil des États a délégué ces élections à son bureau, s'inspirant de la procédure en vigueur au Conseil national dès la création de celui-ci. Les membres des commissions des finances, considérées comme particulièrement importantes, ont toutefois été élus par la plénière de leur Conseil ; cette exception a perduré jusqu'en 1962¹⁷.

En ce qui concerne le canton de Berne, *la Constitution cantonale exige*, pour certaines fonctions, une *élection par le Grand Conseil* (art. 77, al. 1 ConstC). Concrètement, il s'agit

- de la présidente ou du président du Grand Conseil (art. 77, al. 1, lit. a ConstC),
- de la présidente ou du président du Conseil-exécutif (art. 77, al. 1, lit. b ConstC),
- de la présidente ou du président de la Cour suprême et du Tribunal administratif ainsi que les autres membres des tribunaux (art. 77, al. 1, lit. d et e ConstC),
- de la procureure générale ou du procureur général et de ses suppléantes et suppléants (art. 77, al. 1, lit. f ConstC),
- chancellerie ou chancelier (art. 77, al. 1, lit. c ConstC),

Par conséquent, le *droit en vigueur* ne permet pas de déléguer au Bureau les *élections que la Constitution confie au Grand Conseil*, à moins de modifier celle-ci. Au-delà des aspects juridiques, vu l'importance des fonctions en question, le choix d'une élection par le Grand Conseil se justifie également sur le plan institutionnel.

En revanche, il sera juridiquement envisageable de déléguer au Bureau l'élection d'autres personnes, à savoir celles où l'élection par le Grand Conseil n'est prévue « que » par la *loi* – à condition, bien entendu, de modifier les dispositions correspondantes. Toutefois, pour des *raisons institutionnelles* (fonctions / motifs comparables avec les élections pour lesquelles la ConstC prévoit la compétence du Grand Conseil), il semble judicieux de maintenir la *compétence du Grand Conseil pour les élections* suivantes :

- vices-présidentes et vice-présidents du Grand Conseil (art. 20, al. 1 LGC),
- vice-présidente ou vice-président du Conseil-exécutif (art. 14, al. 2 LOCA),

¹³ Auer, Andreas (2016): *Staatsrecht der Schweizerischen Kantone*, Bern, p. 63 [en allemand].

¹⁴ L'élection par le peuple s'est imposée dans le contexte du mouvement démocratique de la deuxième moitié du XIX^e siècle. À noter toutefois que le canton de Berne a été le dernier à introduire l'élection populaire des membres de sa délégation au Conseil des États, en 1977 (cf. Hangartner, Yvo // Kley, Andreas / Braun Binder, Nadja / Glaser, Andreas (2023) : *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 2. Auflage, Zürich, p. 596 et 605 [en allemand]).

¹⁵ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101).

¹⁶ Biaggini, Giovanni (2017). *BV-Kurzkommentar*, 2. Auflage, Zürich, ch. 12 et 13 ad art. 168 Cst. [en allemand].

¹⁷ Lüthi, Ruth (2024) : *Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG)*, 2 Auflage, ch. 1 ss. ad art. 43 LParl.

- secrétaire générale ou général du Grand Conseil (art. 92, al. 2 LGC),
- cheffe ou chef du Contrôle des finances (art. 3, al. 1 LCCF),
- déléguée ou délégué à la protection des données (art. 32, al. 1 LCPD).

Par conséquent, les *élections restantes pouvant être déléguées au Bureau* seraient en principe les suivantes, sachant qu'il serait tout à fait possible de maintenir la compétence du Grand Conseil pour les présidentes et présidents de commission, par exemple :

- présidentes et présidents des commissions du Grand Conseil (art. 29, al. 1 LGC),
- membres des commissions du Grand Conseil et leurs suppléantes et suppléants (art. 29, al. 1 LGC),
- scrutatrices et scrutateurs (art. 24, al. 1 LGC).

Le Parlement fédéral a lui aussi confié certaines élections aux bureaux de ses chambres : les membres et la présidence des commissions du Conseil national et du Conseil des États sont élues respectivement par le Bureau du Conseil national et par celui du Conseil des États (art. 43 LParl)¹⁸. La présidence des commissions communes aux deux conseils ou de commissions de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) est élue par la Conférence de coordination, composée du Bureau du Conseil national et du Bureau du Conseil des États (art. 43, LParl).

Au niveau fédéral, il arrive régulièrement que les membres d'un Bureau (p. ex. les présidentes ou présidents de groupe parlementaire ou les membres du collège présidentiel du Conseil national ou du Conseil des États) votent pour eux-mêmes lors de l'élection de membres ou de la présidence d'une commission ; il n'existe pas d'obligation de se récuser¹⁹. Le canton de Berne ne prévoit, lui non plus, pas de telle obligation dans ce genre de circonstances (cf. art. 17, al. 1, lit. a LGC). Aujourd'hui déjà, les membres du Grand Conseil peuvent voter pour eux-mêmes lors des élections par le Grand Conseil (en séance plénière) des membres de commissions.

Dans le canton de Berne non plus, il ne serait pas contraire au principe de la légitimité démocratique de *déléguer au Bureau les élections des membres des commissions, à l'instar du Parlement fédéral*. La charge de travail du Grand Conseil s'en réduirait d'autant, et la planification de la session resterait stable.

Les élections confiées au Bureau ne seraient pas publiques (art. 12 al. 1 LGC). Toutefois, si une telle mesure de transparence est jugée nécessaire, il serait possible de prévoir des séances du Bureau publiques lors de l'élection des membres d'organes du Grand Conseil, comme c'est le cas pour les séances de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) lorsque celle-ci adopte un message accompagnant des objets soumis à la votation populaire (cf. art. 39 RGC). Il convient toutefois de garder à l'esprit que l'élection de membres et de présidentes ou présidents de commissions sont des affaires internes au Grand Conseil qui relèvent exclusivement de sa responsabilité. Par conséquent, aucune raison impérative n'exige que ces élections se déroulent sous le regard du public (les séances lors desquelles sont élus les membres des commissions au niveau fédéral n'étant elles non plus pas publiques). S'il devait être retenu que ces élections revêtent une grande importance ou présentent un intérêt majeur pour le public, il serait somme toute plus cohérent de les maintenir dans la compétence du Grand Conseil plutôt que de les confier à son Bureau. Une décision de renoncer à déléguer des élections au Bureau pourrait également être motivée par la charge de travail disproportionnée que serait susceptible d'entraîner un transfert de compétence au Bureau limité aux élections

¹⁸ Loi fédérale du 13 décembre 2022 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl [RS 171.10]). À savoir qu'au niveau fédéral, les présidentes et présidents de commission ne sont pas membres d'office du Bureau de leur Conseil, contrairement aux présidentes et présidents des commissions du Grand Conseil. Le Bureau du Conseil national se compose des trois membres du collège présidentiel, des quatre scrutatrices et scrutateurs ainsi que des présidentes et présidents des groupes (art. 8 du règlement du Conseil national du 3.10.2003 [RS 171.13]). Le Bureau du Conseil des États se compose des trois membres du collège présidentiel, d'une scrutatrice ou d'un scrutateur, d'une scrutatrice suppléante ou d'un scrutateur suppléant ainsi que d'un membre de chaque groupe parlementaire représenté au Conseil des États (art. 5 règlement du Conseil des États du 10.6.2023 [RS 171.14]).

¹⁹ Renseignement fourni par les Services du Parlement de la Confédération, 7.6.2024.

mentionnées ci-dessus (par ailleurs, le gain de temps en plénière serait alors limité, alors que le Bureau aurait davantage de travail).

Si la décision est prise de déléguer des élections au Bureau, il serait envisageable, si nécessaire, de définir un quorum. Actuellement, il faut recueillir la majorité absolue des voix pour remporter une élection, soit plus de la moitié des suffrages valables (cf. art. 82, al. 1 et art. 80, al. 2 LGC). Il serait envisageable de définir un quorum plus élevé pour les élections confiées au Bureau, par exemple pour garantir qu'une personne élue dispose d'un large soutien au Bureau ou, au contraire, pour éviter qu'une personne controversée soit élue de justesse. À titre d'exemple, la législation sur le Grand Conseil exige une majorité des deux tiers des personnes votantes pour certaines décisions du Bureau²⁰. Si la décision d'introduire un quorum est prise, il serait envisageable, sur cette base, de fixer l'exigence d'une *majorité de deux tiers des voix* pour une élection.

4.2.2 Délégation au Bureau d'élections complémentaires (intervention 222-2023)

Le point 1 de l'intervention 222-2023 exige d'examiner concrètement si les élections complémentaires non contestées à un organe du Grand Conseil doivent se faire par le Bureau, à moins qu'au moins un membre du Bureau demande une élection à bulletin secret. Une telle élection par le Bureau serait réalisable sur le plan technique, mais uniquement pour les élections complémentaires non contestées et déjà prévues au moment de la séance du Bureau. Pour les élections complémentaires non contestées dont il a connaissance plus tard, le Bureau devrait soit se réunir une nouvelle fois, soit organiser une élection écrite en séance plénière, sans quoi la possibilité donnée aux membres du Bureau de réclamer une élection à bulletin secret disparaîtrait. Dans certaines circonstances, il faudrait donc à nouveau préparer bulletins et enveloppes de vote et tenir l'élection en séance plénière. Une séance du Bureau supplémentaire « tardive » aurait par ailleurs des conséquences négatives sur la planification de la session. Un système stable offrant une certaine sécurité de planification est nécessaire. Enfin, la possibilité que certains membres suppléants soient élus « uniquement » par le Bureau tandis que d'autres seraient élus par le Grand Conseil au complet pourrait paraître problématique du point de vue de l'équité.

4.3 Elections tacites

L'opportunité d'opter pour une procédure tacite afin de simplifier les élections a également été évaluée. Cette option serait d'emblée limitée aux cas où le nombre de candidatures ne dépasse pas le nombre de sièges à pourvoir. Si une élection tacite était possible, il ne serait plus nécessaire d'organiser d'élection et les personnes candidates seraient considérées élues.

En Suisse, des élections tacites sont possibles en cas d'élection par le peuple (élections dites directes, par exemple au Grand Conseil, au Conseil-exécutif ou au Conseil des États [art. 78 et 113 LDP])²¹. En revanche, il n'est fait aucune mention, dans les documents consultés, d'élections tacites *indirectes*, soit lors d'élections par le Parlement ; l'option de l'élection tacite ne semble donc pas offrir de réelle solution. En effet, les élections indirectes ne sont pas précédées d'un appel à candidatures qui permettrait, le cas échéant, de remplacer la procédure tacite par une procédure normale, par exemple en enregistrant des candidatures supplémentaires. Toutefois, il serait envisageable de prévoir une telle démarche dans les dispositions applicables. L'option des élections tacites n'est toutefois pas examinée plus en détail, car elle rendrait la procédure plus compliquée.

²⁰ Cf. p. ex art. 41a, 77a et 77b LGC (concernant l'ouverture d'une consultation au préalable sur les dépenses ou ordonnances prévues et la décision d'autoriser le vote à distance et les décisions par voie de circulation en cas de crise).

²¹ Loi du 5 juin 2012 sur les droits politiques (LDP ; RSB 141.1)

Au demeurant, le Tribunal fédéral s'est exprimé au sujet de l'admissibilité d'élections tacites ; dans l'arrêt en question, il indique que l'avis de convocation des électrices et électeur doit être suffisamment explicite quant à l'éventualité d'une élection tacite, au droit des citoyens de proposer des candidats et aux autres règles régissant l'exécution de l'élection (ATF 112 Ia 233).

4.4 Renoncer au dépouillement en cours de délibération

La dernière option examinée est celle de procéder au dépouillement des voix en dehors des heures de séance (p. ex à l'aube, à midi, le soir ou le vendredi), ce qui permettrait aux scrutatrices et aux scrutateurs d'assister à l'intégralité des débats, mais augmenterait considérablement le temps qu'elles et ils devraient consacrer à leur fonction. La question est ouverte de savoir si l'on trouverait encore des personnes disposées à l'exercer. Quoi qu'il en soit, il serait impératif de mieux rémunérer les scrutatrices et scrutateurs. Actuellement, cette fonction n'est rémunérée qu'à hauteur de 20 francs supplémentaire par demi-journée de séance (cf. DIR GC, p. 97).²²

Vérification faite auprès de la présidente des scrutatrices et scrutateurs, ceux-ci s'opposent à un dépouillement en dehors des heures de séance, arguant que le système actuel fonctionne bien²³. Cette option est donc également écartée.

5. Avantages et inconvénients des différents scénarios

Statu quo

Avantages

- Maintien intégral de la latitude du Grand Conseil
- Maintien de l'élection à bulletin secret
- Garantie de la publicité des débats

Inconvénients

- Durée de la procédure (le mercredi matin de la première semaine de session est consacré entièrement aux élections)
- Absence des scrutatrices et des scrutateurs lors des débats pendant la durée du dépouillement (toutefois, elles et ils sont rappelés pour les votes et peuvent y participer)
- Consommation élevée de papier

Élections des membres d'organes du Grand Conseil etc. par assis et levé ou par voie électronique pour les cas ne suscitant aucune contestation, mais maintien du vote à bulletin secret pour les cas contestés (199-2023)

Avantages

- Réduction de la durée de la procédure lors d'élections par assis et levé
- Maintien intégral de la latitude du Grand Conseil
- Garantie de la publicité des débats

Inconvénients

- Le vote par assis et levé ne garantit pas le secret du vote.
- Le vote par assis et levé réduit la précision du décompte.

²² Cf. Directives sur le Grand Conseil du 20.8.2018: <https://www.gr.be.ch/fr/start.html/wissen.html> « Bases légales » -> Directive sur le Grand Conseil (DIR GC)

²³ Réponse du 2.9.2024

- La production de bulletins reste nécessaire pour l'éventualité où un membre du Grand Conseil demande un vote selon la procédure actuelle ; la consommation de papier ne baisse pas non plus dans ce cas.
- Autre option : le Grand Conseil prévoit deux dates différentes pour les élections (p. ex le premier lundi de la session, puis, en cas de contestation, le mercredi, afin d'éviter de produire le matériel de vote avant de savoir s'il sera utilisé) ; dans ce cas, la procédure reste toutefois chronophage et introduit des aléas dans la planification de la session.
- Nécessité de convenir d'une procédure pour distinguer les élections ne suscitant aucune contestation des autres
- Le système de vote électronique actuel ne permet pas d'ajouter d'autres noms et n'est dès lors pas adapté.
- Même réalisés à l'aide d'un système électronique, les votes au Grand Conseil prendraient un temps non négligeable.

Élections complémentaires à un organe du Grand Conseil confiées au Bureau pour les cas ne suscitant aucune contestation, mais maintien de la procédure par écrit actuelle garantissant le secret du vote lorsqu'au moins un membre du Bureau le demande (222-2023)

Avantages

- Légère réduction de la durée de la procédure pour le Grand Conseil
- Maintien de la publicité des débats pour les élections les plus importantes
- Maintien de l'élection à bulletin secret

Inconvénients

- À moins que l'ensemble des élections ne suscitant aucune contestation soient connues au moment de la réunion habituelle du Bureau (ou, à défaut, confiées à la plénière), une séance du Bureau supplémentaire pourrait être nécessaire.
-
- La possibilité de demander une élection par la plénière n'est plus ouverte à tous les membres du Grand Conseil.
- Déséquilibre éventuel en matière de légitimité démocratique (si certaines personnes dont l'élection n'est pas contestée sont élues par le Bureau et d'autres par le Grand Conseil)
- Charge de travail disproportionnée en regard des gains d'efficacité escomptés, limités d'emblée aux élections complémentaires
- Augmentation de la complexité de la procédure avec un modèle à deux systèmes
- Aucun changement pour les élections non complémentaires, et donc aucun gain de temps, ni réduction de la consommation de papier

Délégation au Bureau des élections à certains organes du Grand Conseil (hypothèse retenue : délégation de l'élection des membres et des présidentes et présidents de commission ainsi que des scrutatrices et scrutateurs)

Avantages

- Gain de temps sensible pour le Grand Conseil
- Réduction substantielle de la consommation de papier (il n'est plus nécessaire de distribuer des documents à 160 personnes pour chaque élection)
- Procédure simple et claire
- Maintien de l'élection à bulletin secret
- Réduction des désavantages pour les scrutatrices et les scrutateurs du Grand Conseil (absences en cours de délibération nécessaires uniquement pour les autres élections)

Inconvénients

- Procédure plus longue pour le Bureau
- Perte de latitude pour le Grand Conseil (compétences transférées au Bureau)
- Les élections confiées au Bureau se déroulent à huis clos.

6. Appréciation

Chaque option a ses avantages et ses inconvénients. Ne confier qu'une partie des élections au Bureau limiterait les gains d'efficacité pour la plénière : comme mentionné auparavant, seule une petite partie des élections pourraient être déléguées. En outre, des questions peuvent se poser quant à la représentativité, puisque les groupes parlementaires importants sont sous-représentés au Bureau. De même, il ne faut pas s'attendre à ce que le recours à des élections par assis et levé dans les cas ne suscitant aucune contestation aboutisse *in fine* à une procédure plus simple. Enfin, des gains d'efficacité sont envisageables avec le recours à une procédure d'élection électronique, à condition que le système retenu permette de choisir librement – et rapidement – les candidates et candidats souhaités. Comme exposé précédemment, le système de vote actuel ne peut pas être utilisé pour des élections par voie électronique. Par ailleurs, le secret du vote devrait être garanti même en cas de recours à une procédure électronique pour les élections.

Par conséquent, en l'état, le Bureau préconise le maintien du statu quo. Il serait toutefois favorable à l'idée d'insérer dans la loi sur le Grand Conseil, lors de la prochaine révision de celle-ci, des dispositions permettant le recours à une procédure électronique pour les élections par le Grand Conseil dès que les conditions techniques seront remplies, tout en continuant bien entendu de garantir strictement le secret du vote.

7. Résumé et proposition

Pour les raisons exposées, le Bureau du Grand Conseil n'estime pas opportun de procéder à des modifications de la procédure relative aux élections des organes du Grand Conseil et des membres d'autorités (art. 82 s. LGC).

Il propose dès lors au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport et de classer les demandes formulées dans les postulats à l'occasion du prochain rapport sur les interventions parlementaires.

Berne, le 17 février 2025

Au nom du Bureau du Grand Conseil,
La présidente : *Dominique Bühler*