



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 235-2020
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2020.RRGR.306

Déposée le : 09.09.2020

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Müller (Orvin, UDC) (porte-parole)
Rappa (Burgdorf, PBD)
von Arx (Schliern b. Köniz, pvl)
Kullmann (Thun, UDF)
Schneider (Biel/Bienne, UDC)
Feuz (Bern, UDC)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 108/2021 du 3 février 2021
Direction : Chancellerie d'Etat
Classification : -
Proposition du Conseil-exécutif : **Rejet**

Pour des organes exécutifs impartiaux

Le Conseil-exécutif est chargé des mandats suivants :

1. créer le cadre légal n'autorisant les autorités de rang inférieur à prendre officiellement position sur du matériel préparé en vue de votations de rang inférieur ou supérieur que lorsqu'elles sont « particulièrement touchées » au sens de la définition qu'en donne le Tribunal fédéral (cf. exemple ci-après) ;
2. interdire aux exécutifs cantonal et communaux d'influer sur l'issue d'élections de membres d'autorités de rang inférieur ou supérieur ;
3. examiner par quelles autres décisions et démarches formelles introduire dans la pratique les conditions posées aux points 1 et 2 et ce dans les meilleurs délais.

Développement :

Point 1 :

Dernièrement, les recommandations de vote émises par des exécutifs communaux relativement à des objets cantonaux et fédéraux se sont multipliées. Plus récemment, le Conseil-exécutif lui-même s'est également livré à cet exercice, en émettant toujours plus souvent des recommandations en vue de votations fédérales.

Fondée sur l'article 34 de la Constitution fédérale, la jurisprudence du Tribunal fédéral peut en substance se résumer comme suit : en matière d'informations données aux citoyen-ne-s par des autorités avant des votations, la collectivité publique est censée agir avec grande retenue et ce à plusieurs égards. La liberté

de choix et de vote garantit à chaque citoyen et citoyenne qu'il lui est possible de prendre sa décision sur la base d'un processus de formation de l'opinion le plus libre et le plus complet possible. On considère que cette liberté est mise en péril si une collectivité publique intervient dans la campagne en diffusant des informations. En effet, la liberté de formation de l'opinion exclut toute influence directe des autorités susceptible de fausser la libre formation de la volonté des membres du corps électoral en amont de votations et d'élections. Dès lors, les autorités doivent en principe s'abstenir de s'immiscer dans une campagne, sauf si elles accomplissent dans ce cadre des devoirs d'information relevant de leur domaine de compétence.

Selon le Tribunal fédéral, des interventions relatives à des scrutins de rang supérieur sont admissibles lorsqu'une collectivité est particulièrement touchée. On peut citer à titre d'exemple la construction d'une route de contournement, qui a fait l'objet d'une votation cantonale. Dans ce cas, la commune géographiquement concernée par le projet a pu émettre une recommandation de vote, puisque contrairement à toutes les autres communes du canton, elle était directement touchée par l'objet de ce scrutin. Tout récemment, le Tribunal fédéral a encore assoupli sa jurisprudence en la matière, ce qui a conduit à la recrudescence d'interventions susmentionnée – tant par des exécutifs communaux que par le Conseil-exécutif lui-même – pour tenter d'influer sur l'issue de scrutins.

Les auteurs de la présente intervention estiment qu'il convient de juguler cette évolution, en prévoyant des dispositions cantonales limitant les prises de position, par des autorités de rang inférieur, sur des votations et élections de rang supérieur aux cas où de telles autorités sont particulièrement touchées, dans le sens où l'exigeait la jurisprudence du Tribunal fédéral jusqu'à une date récente. Les recommandations émises par des membres d'exécutifs à titre personnel ne relèvent pas de cette catégorie.

Point 2 :

La situation semble être analogue en ce qui concerne les recommandations directes de vote. Même si, pour l'heure, aucun cas de recommandations directes données par des exécutifs communaux ou cantonaux concernant des scrutins de rang inférieur ou supérieur n'est connu, il n'en demeure pas moins que des membres de ces organes figurent toujours plus souvent dans des comités électoraux ou livrent des témoignages sur des candidat-e-s et, partant, exercent une influence croissante sur l'élection de personnes avec lesquelles elles collaboreront après l'élection en leur qualité de membre d'un exécutif. Si la personne ainsi soutenue est élue, cela peut instaurer une relation implicitement fondée sur des attentes. A l'inverse, si ce sont des concurrents de la personne soutenue qui sont élus, une forme d'animosité peut venir compliquer les rapports de travail. Dans l'un ou l'autre cas de figure, des situations apparaissent qui ne sont pas souhaitables pour maintenir une indépendance aussi large que possible entre les différents niveaux de l'Etat. Au regard de telles situations, il convient d'adopter une réglementation qui prévienne tout mélange d'intérêts.

Par ailleurs, l'évolution décrite aux points 1 et 2 engendre une perte de confiance au sein de la population. Cette dernière choisit certes des partis et des personnalités, mais elle attend malgré tout aussi que les exécutifs élus agissent dans l'intérêt de la population dans son ensemble. Le relâchement croissant de la retenue pratiquée jusqu'alors pour des motifs partisans revient à dilapider un important capital-confiance, ce qui est regrettable.

Point 3 :

La mise en œuvre demandée des points 1 et 2 pourrait prendre du temps, particulièrement au cas où des dispositions législatives devraient être mises à jour. Pour prévenir toute dégradation supplémentaire des mœurs politiques avant l'entrée en vigueur des dispositions requises, il convient d'examiner quelles mesures pourraient être prises dans l'intervalle pour restaurer la bienséance qui prévalait encore il n'y a pas si longtemps.

Réponse du Conseil-exécutif

La garantie des droits politiques inscrite dans la Constitution fédérale protège la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté (art. 34, al. 2, Cst.). Toute personne ayant le droit de vote doit pouvoir exercer son jugement puis exprimer sa volonté politique sans subir ni pression ni une quelconque influence. Tout choix politique doit pouvoir être le fruit d'un processus qui soit non seulement conforme à la loi, mais également le plus libre et le plus étayé possible. Ainsi, la liberté de vote garantit la possibilité d'un débat ouvert, nécessaire pour le processus démocratique et pour la légitimité des décisions prises en démocratie directe.

Point 1 :

Le Tribunal fédéral infère de l'article 34, alinéa 2 Cst., que durant la campagne qui précède les votations, les autorités sont tenues de fournir une information correcte et parcimonieuse. Il convient de distinguer deux situations de transmission d'information et d'interventions : soit les votations se déroulent au sein de la collectivité concernée et les autorités ont un devoir d'informer spécifique ; soit les votations ont lieu au sein d'une autre collectivité publique –canton dans le cas d'une votation fédérale, commune dans le cas d'une votation cantonale – et, d'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, les interventions à propos de la votation sont alors tolérées à condition que la collectivité publique ait « un intérêt direct et particulier » à l'objet, qu'elle soit particulièrement touchée, c'est-à-dire plus fortement que d'autres cantons ou communes. Dans un arrêt récent, le Tribunal fédéral a précisé sa jurisprudence de la manière suivante : les cantons sont également autorisés à s'exprimer au sujet d'une votation fédérale dont le résultat toucherait considérablement une partie ou l'ensemble d'entre eux. Si l'intervention est admissible, la collectivité publique est donc plus libre dans la manière d'intervenir qu'une autorité qui produit un rapport explicatif au sujet d'un objet soumis à votation au sein de sa propre collectivité ; cependant, elle est toujours tenue de défendre ses intérêts « de manière objective et factuelle ». Cette jurisprudence est majoritairement admise par la doctrine, bien que certains auteurs aient récemment postulé que les cantons et les communes devraient pouvoir prendre position sur des votations concernant d'autres collectivités que les leurs, même en l'absence d'intérêt direct particulier.

Ces dernières années, le Conseil-exécutif bernois s'est exprimé activement et à plusieurs reprises sur des votations fédérales parce qu'il estimait que le canton était particulièrement concerné par l'objet soumis au scrutin. Selon un décompte réalisé par la Chancellerie d'Etat, entre juin 2014 et novembre 2020, le Conseil-exécutif s'est exprimé par un communiqué de presse sur 15 des 53 objets fédéraux qui ont été soumis au peuple. Ses prises de position ont respecté les principes édictés par le Tribunal fédéral. Il est également probable que certaines communes se soient davantage exprimées ces dernières années sur des objets cantonaux ou fédéraux. Cependant, le Conseil-exécutif n'a connaissance d'aucune situation où les communes concernées n'auraient pas pu faire valoir leur intérêt direct et particulier. En réalité, les communes s'abstiennent de s'exprimer lors de la plupart des votations cantonales et fédérales. Le Conseil-exécutif considère donc que l'introduction d'une réglementation légale ne se justifie pas.

Point 2 :

Contrairement à ce qui est admis pour les votations, les autorités ne peuvent se prévaloir d'aucune mission d'information sur les questions de fond que soulèvent des élections. Elles sont tenues à la neutralité politique et soumises à l'interdiction d'intervenir. Cette règle est respectée par les autorités cantonales et communales. Comme les motionnaires le reconnaissent eux-mêmes, aucun cas de recommandation directe émise par des exécutifs cantonaux ou communaux au sujet d'élections de rang inférieur ou supérieur n'a été constaté à ce jour dans le canton de Berne.

Quant aux prises de position personnelles émises par des membres des autorités pendant une campagne électorale, elles ont un statut différent. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les membres

d'une autorité ont le droit d'émettre une recommandation de vote au sujet de candidat-e-s qui se présentent à d'autres échelons que le leur, en vertu de la liberté d'expression garantie par la Constitution. En revanche, ils ne sont pas autorisés à donner un caractère officiel à leurs interventions. En Suisse, il est assez courant que des hommes et des femmes politiques s'expriment en faveur de membres de leur parti ou d'autres candidat-e-s dont ils se sentent proches, notamment sous forme de brèves déclarations dans les prospectus électoraux. Le Conseil-exécutif ne partage pas l'avis exprimé dans la motion, selon lequel un tel comportement risquerait d'instaurer une relation implicitement fondée sur l'attente d'une réciprocité. Il ne comprend pas davantage la crainte qu'un ressentiment risque de perturber les rapports de travail si les noms qui sortent des urnes sont ceux de concurrent-e-s de la personne qui a été soutenue. Dans notre système politique, il est usuel que des candidat-e-s opposé-e-s pendant la campagne se retrouvent ensuite au sein de l'organe exécutif et doivent travailler ensemble. Ainsi, le Conseil-exécutif considère qu'il n'est pas nécessaire de légiférer sur le second point non plus.

En conséquence, le Conseil-exécutif propose de rejeter la motion, raison pour laquelle il s'abstient de répondre au point 3.

Destinataires

– Grand Conseil