

Rapport

Date de la séance du CE: 14 décembre 2016
Direction: Direction des finances
N° d'affaire: 2016.RRGR.354
Classification: Non classifié

Arrêté du Grand Conseil concernant l'initiative populaire cantonale « La Reithalle ne doit pas profiter des deniers des contribuables! »

Table des matières

1	Synthèse	1
2	Naissance et aboutissement de l'initiative	2
3	Objectifs et contenu de l'initiative	2
4	Validité de l'initiative	4
5	Appréciation de l'initiative	11
6	Proposition.....	12



1 Synthèse

En mars 2016, le comité « Reithalle-Initiative » a déposé auprès de la Chancellerie d'Etat l'initiative populaire cantonale « La Reithalle ne doit pas profiter des deniers des contribuables! », visant à atteindre le but formulé dans son titre par le biais d'une modification de plusieurs dispositions de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC)¹. Selon l'objectif de l'initiative, la ville de Berne serait chaque année pénalisée d'un montant périodique de quelque 54 millions de francs dans la péréquation financière aussi longtemps que le site bernois de la « Reitschule » est affecté à l'utilisation culturelle actuelle ou à une utilisation ultérieure comparable.

Le Grand Conseil statue, sur proposition du Conseil-exécutif, sur la validité d'une initiative populaire. La Direction des finances, qui est responsable de la préparation de la proposition du Conseil-exécutif, a demandé à M. Giovanni Biaggini, professeur ordinaire de droit public, de droit administratif et de droit européen à l'Université de Zurich, un avis de droit sur la ques-

¹ RSB 631.1

tion de la validité de l'initiative populaire « La Reithalle ne doit pas profiter des deniers des contribuables! ».

Dans son avis de droit, le professeur Biaggini parvient à la conclusion que cette initiative populaire n'est, à différents égards, pas compatible avec le droit de rang supérieur:

- elle est contraire au principe de l'égalité de droit;
- elle contribue à restreindre de facto la liberté décisionnelle de la ville de Berne dans un domaine protégé par l'autonomie communale;
- elle contourne le droit constitutionnel de la ville de Berne à être entendue;
- dans une interprétation stricte de l'article 113, alinéa 3 de la Constitution cantonale qui fixe les buts de la péréquation financière, elle est en contradiction avec cette disposition;
- dans une interprétation stricte de l'article 66 de la Constitution cantonale, elle enfreint également le principe de la séparation des pouvoirs.

Toute initiative qui viole le droit supérieur doit être invalidée intégralement ou partiellement nulle. L'expert ne voit aucune possibilité d'éviter cette invalidation au moyen d'une interprétation de l'initiative populaire conforme à la constitution. En effet, comme les vices juridiques constatés concernent un point central de l'initiative populaire, les conditions préalables à une invalidation seulement partielle ne sont clairement pas remplies.

Le Conseil-exécutif est totalement d'accord avec les conclusions de l'expert et propose par conséquent au Grand Conseil d'invalidiser l'initiative.

2 Naissance et aboutissement de l'initiative

Le 11 mars 2016 et le 31 mars 2016, le comité « Reithalle-Initiative » a déposé l'initiative populaire suivante, intitulée « La Reithalle ne doit pas profiter des deniers des contribuables », à la Chancellerie d'Etat.

Conformément à l'article 58, alinéa 2 de la Constitution du canton de Berne (ConstC)², une initiative populaire aboutit si elle est signée par 15 000 citoyens dans l'espace de six mois. Dans l'ACE n° 409 du 6 juin 2016, le Conseil-exécutif a constaté que l'initiative avait abouti avec 17 535 signatures valables. Il a chargé la Direction des finances de la suite de la procédure.

Conformément à l'article 149, alinéa 2 de la loi sur les droits politiques (LDP)³, le Conseil-exécutif soumet l'initiative qui a abouti au Grand Conseil dans un délai de douze mois. Au cas où il présente un contre-projet, ce délai est porté à 18 mois.

3 Objectifs et contenu de l'initiative

L'initiative populaire « La Reithalle ne doit pas profiter des deniers des contribuables! » vise à atteindre le but formulé dans son titre par le biais d'une modification de plusieurs dispositions de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC)⁴.

² RSB 101.1

³ RSB 141.1

⁴ RSB 631.1

L'initiative, présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, a la teneur suivante:

« Les citoyens et citoyennes du canton de Berne soussignés réclament la modification suivante de la loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC) en vertu de l'article 58 de la Constitution cantonale (ConstC) et des articles 140 ss de la loi du 5 juin 2012 sur les droits politiques (LDP) :

Art. 10

Al. 5 La commune qui a sur son territoire un ou une ou plusieurs équipements ou installations au sens de l'annexe III de la présente loi, dont émanent notoirement des dangers concrets pour la sécurité et l'ordre public ne pouvant être complètement écartés que moyennant le recours à des ressources considérables, ne touche que la moitié de la prestation complémentaire.

Art. 14

Al. 2 Les charges de centre urbain ne sont pas prises en compte dans le calcul de la péréquation financière selon le présent article aussi longtemps que la commune a sur son territoire un ou une ou plusieurs équipements ou installations au sens de l'annexe III de la présente loi.

Art. 35b

Al. 1 L'indemnité forfaitaire versée aux communes de Berne, Bienne ou Thoune au sens de l'article 15 de la présente loi est réduite de trois quarts aussi longtemps que la commune concernée a sur leur territoire un ou une ou plusieurs équipements ou installations au sens de l'annexe III de la présente loi.

Al. 2 La prestation complémentaire versée à une commune qui supporte des charges en raison de sa situation socio-démographique au sens de l'article 21a de la présente loi est réduite de trois quarts aussi longtemps qu'elle a sur son territoire un ou une ou plusieurs équipements ou installations au sens de l'annexe III de la présente loi.

Art. 45

Al. 4 La réglementation des cas spéciaux au sens du présent article ne s'applique pas si la charge supplémentaire d'une commune est due à la mise en œuvre de dispositions induites par la présence sur son territoire d'un ou une ou de plusieurs équipements ou installations au sens de l'annexe III de la présente loi.

Annexe III

Equipements ou installations dont émanent notoirement des dangers concrets pour la sécurité et l'ordre public ne pouvant être complètement écartés que moyennant le recours à des ressources considérables :

1. A Berne : l'affectation de l'immeuble sis à Berne, feuillet du registre foncier 1226, arrondissement II («Reitschule») au moment de l'entrée en vigueur des articles 10, alinéa 5, 14, alinéa 2, 35b et 45, alinéa 4 de la présente loi ou les affectations comparables subséquentes.

4 Validité de l'initiative

4.1 Généralités

Le Grand Conseil statue sur la validité des initiatives (art. 59, al. 1 ConstC). Sa décision en la matière n'est pas de nature politique, elle se fonde exclusivement sur des critères juridiques.⁵ Le Grand Conseil dispose d'un délai de six mois à compter de la date à laquelle l'initiative lui a été transmise par le Conseil-exécutif pour statuer sur sa validité et décider s'il l'accepte ou la rejette (art. 150 LDP).

Conformément à l'article 59, alinéa 2 ConstC, une initiative est entièrement ou partiellement invalidée si elle viole le droit supérieur, est inexécutable ou ne respecte pas l'unité de la forme ou de la matière.

La Direction des finances, qui est responsable de la préparation de la proposition du Conseil-exécutif, estime que l'initiative pose pour plusieurs raisons des questions de validité qu'il importe d'examiner de plus près. Raison pour laquelle elle a demandé à M. Giovanni Biaggini, professeur ordinaire de droit public, de droit administratif et de droit européen à l'Université de Zurich, un avis de droit sur la question de la validité de l'initiative. Les conclusions de cet avis de droit⁶ se fondent sur les réflexions suivantes au sujet de la validité de l'initiative.

L'interprétation et l'application des critères de validité fixés à l'article 59, alinéa 2 ConstC - ne pas violer le droit supérieur, être exécutable, respecter l'unité de la forme et de la matière - incombent en premier lieu aux autorités cantonales, notamment au Grand Conseil⁷. Lorsque le Grand Conseil examinera la validité de l'initiative, il sera judicieux qu'il tienne compte du fait que, dans sa longue et vaste jurisprudence, le Tribunal fédéral a aussi développé des consignes régissant l'interprétation des initiatives populaires qui pourraient être importantes pour cette évaluation⁸.

Dans un arrêt déterminant qu'il a rendu récemment⁹, le Tribunal fédéral décrivait de la manière suivante les principes régissant l'interprétation des initiatives populaires cantonales:

« Le *texte* d'une initiative doit être interprété selon les méthodes reconnues afin d'apprécier la validité de son contenu. Parmi plusieurs interprétations possibles, il faut retenir celle qui, d'une part, correspond le mieux *au sens et au but* de l'initiative et parvient à un résultat raisonnable [...]. »

La jurisprudence du Tribunal fédéral est en principe favorable aux initiatives. Dans l'intérêt de la démocratie et des droits populaires, il ne faut pas invalider une initiative populaire sans né-

⁵ Walter Kälin/Urs Bolz, Manuel de droit constitutionnel bernois, 1995, art. 59, ch. 3

⁶ Consultable à l'adresse : <http://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/finanz-und-lastenausgleich/ueberblick/rechtsgrundlagen.assetref/dam/documents/FIN/GS/de/gutachten-biaggini-steuergelder-reithalle.pdf> (en allemand)

⁷ Avis de droit Biaggini, p. 16

⁸ Avis de droit Biaggini, p. 17

⁹ ATF 139 I 292; JdT 2014 I 237

cessité impérative. S'il est possible de donner à une initiative un sens qui ne la rende pas clairement irrecevable, elle doit être validée et soumise à la votation populaire¹⁰.

S'il est certes possible de tenir compte des intentions des auteurs de l'initiative et de leurs explications, elles ne sont pas à elles seules déterminantes¹¹.

Le Tribunal fédéral exige des autorités cantonales que, dans leur examen de la validité, elles respectent le principe de la proportionnalité. Une initiative populaire ne doit pas être invalidée intégralement lorsqu'il est possible de résoudre un conflit juridique en la déclarant simplement partiellement invalide. L'initiative ne doit pas être invalidée dans sa totalité lorsqu'on peut raisonnablement supposer que ses signataires auraient aussi signé la partie validée si seule celle-ci leur avait été soumise¹².

Les lignes directrices qu'a fixées le Tribunal fédéral au sujet de l'examen de la validité des initiatives populaires cantonales servent aussi de base aux réflexions qui suivent sur l'initiative « La Reithalle ne doit pas profiter des deniers des contribuables! ».

4.2 Compatibilité avec le droit supérieur

L'initiative populaire « La Reithalle ne doit pas profiter des deniers des contribuables! » présente, au point de vue de la compatibilité avec le droit supérieur, les points de conflit éventuels analysés un par un ci-après:

4.2.1 *Compatibilité avec les consignes constitutionnelles concernant la péréquation financière?*

L'article 113, alinéa 3 ConstC fixe comme suit les objectifs de la péréquation financière entre le canton et les communes:

« La péréquation financière atténue les inégalités résultant des différences de capacité contributive entre les communes municipales et tend à équilibrer la charge fiscale. »

La LPFC sert à appliquer l'article 113, alinéa 3 ConstC. Les modifications de la loi qu'exige l'initiative populaire « La Reithalle ne doit pas profiter des deniers des contribuables! » doivent respecter les consignes constitutionnelles relatives à la péréquation financière.¹³

Il existe une certaine contradiction entre les objectifs de l'initiative populaire et ceux de la péréquation financière: l'initiative met le doigt dessus et, si elle était adoptée, elle exercerait une pression financière considérable sur la ville de Berne. Cette pression continuerait de s'exercer aussi longtemps que la ville de Berne maintient l'affectation actuelle de la « Reitschule », et ne cesserait que lorsque cette affectation serait concrètement modifiée. Soulignons à cet égard que conformément à l'initiative, le fait qu'il émane ou non des dangers concrets de la « Reitschule » ne joue aucun rôle. Aussi longtemps que le site de la « Reitschule » est affecté à l'utilisation culturelle actuelle ou à une utilisation ultérieure comparable, les mécanismes de

¹⁰ Avis de droit Biaggini, p 19

¹¹ Avis de droit Biaggini, p 18.

¹² Avis de droit Biaggini, p 20, ATF 139 I 292

¹³ Avis de droit Biaggini, p 25

sanction de l'initiative s'appliquent à la ville de Berne dans le domaine de la péréquation financière¹⁴. Cela ne pourrait être changé que par une nouvelle modification de la LPFC¹⁵.

Les modifications de la LPFC qu'exige l'initiative s'appliqueraient exclusivement à la ville de Berne¹⁶. Pour celle-ci, l'adoption de l'initiative populaire aurait des répercussions financières considérables. Deux des cinq mécanismes réglementaires prévus dans l'initiative n'ont certes pas d'effet sur la ville de Berne (diminution de la prestation complémentaire au titre de la réduction des disparités, art. 10, al. 5 LPFC, *nouveau*; réglementation des cas spéciaux au sens de l'art. 45 LPFC, *nouveau*). Mais selon les calculs de la Direction des finances, les autres mécanismes se traduiraient pour la ville de Berne par des coupes ou des charges supplémentaires qui dépasseraient au total 54 millions de francs¹⁷. Sans parler des répercussions que ce changement entraînerait sur le système global de péréquation financière, encore impossibles à prédire avec fiabilité à l'heure actuelle.

L'initiative populaire « La Reithalle ne doit pas profiter des deniers des contribuables! » a pour principal but de défavoriser substantiellement la ville de Berne dans la péréquation financière¹⁸. Les modifications de la LPFC qu'elle exige n'ont manifestement ni pour objectif ni pour effet d'atténuer les inégalités résultant des différences de capacité contributive ou de tendre à équilibrer la charge fiscale. Et on n'a pas besoin d'analyser de manière détaillée ses répercussions sur l'ensemble du système de péréquation financière pour dire que l'initiative ne contribuera ni à atténuer les inégalités résultant des différences de capacité contributive ni à équilibrer la charge fiscale comme l'exige l'article 113, alinéa 3 ConstC. Elle provoquera en revanche des distorsions résultant non pas de la capacité contributive ou de la charge fiscale, mais de facteurs extérieurs au système de péréquation financière (maintien de l'utilisation actuelle de « Reithalle » par la ville de Berne et donc de la pression à abandonner cette utilisation).

Par comparaison avec l'article 113, alinéa 3 ConstC, cette initiative populaire poursuit donc des buts externes à la péréquation financière. On pourrait à la rigueur opposer à cette façon de voir le fait que l'article 113, alinéa 3 ConstC a récemment été complété par une seconde phrase précisant que dans les cas prévus par la loi, les prestations liées à la péréquation financière peuvent être réduites ou refusées. Il ne ressort pas clairement de cette formulation s'il est ou non possible qu'elles poursuivent aussi des buts externes à la péréquation financière¹⁹.

Il est possible d'interpréter la deuxième phrase de l'article 113, alinéa 3 ConstC comme assortissant l'autorisation de réduire ou de refuser des prestations liées à la péréquation financière à la condition qu'il existe une relation suffisamment étroite avec les buts constitutionnels de la péréquation financière. Mais il est aussi possible de l'interpréter comme permettant que les réductions ou refus de prestations poursuivent en principe des buts externes à la péréquation

¹⁴ Concernant l'ensemble, voir l'avis de droit Biaggini, p 10 s.

¹⁵ Ou s'il n'existait plus d'utilisation comparable sur le site de la „Reitschule“ (voir avis de droit Biaggini, p 12). Concernant l'ensemble, voir aussi ci-après ch. 4.2.2

¹⁶ Avis de droit Biaggini, p 15

¹⁷ Avis de droit Biaggini, p 12 s.

¹⁸ Voir avis de droit Biaggini, p 15.

¹⁹ Avis de droit Biaggini, p 26

financière (plus ou moins n'importe lesquels)²⁰.

Le professeur Biaggini précise dans son avis de droit que de bons arguments parlent en faveur de l'interprétation stricte, interdisant que les instruments de la LPFC poursuivent des objectifs externes à la péréquation financière²¹, et le Conseil-exécutif est du même avis.

Dans une situation où l'interprétation est si difficile et où il n'est pas possible de donner une réponse absolument certaine, le Grand Conseil peut s'attribuer une certaine liberté d'appréciation pour considérer le cas échéant l'initiative comme valable sur cet aspect partiel.²²

Mais comme le montrent les explications ci-après, l'évaluation de cet aspect partiel de la validité n'est en fin de compte pas déterminante puisque le Conseil-exécutif estime que l'initiative doit déjà être invalidée pour d'autres motifs.

4.2.2 Inégalité de traitement illicite?

Dans le système cantonal de péréquation financière, l'adoption de l'initiative « La Reithalle ne doit pas profiter des deniers des contribuables! » assujettirait la seule ville de Berne à des règles spéciales qui entraîneraient pour elle des pertes de revenus conséquentes. Celle-ci subirait de ce fait à plusieurs égards une inégalité de traitement²³:

- en général: vis-à-vis de toutes les autres communes du canton de Berne,
- en particulier: vis-à-vis des quatre autres villes assumant des fonctions de centre urbain reconnues par la loi (Bienne, Thoun, Berthoud et Langenthal),
- en particulier: vis-à-vis des deux autres villes (Bienne et Thoun) qui bénéficient d'une indemnisation des charges de centre urbain supérieures à la moyenne qu'elles supportent.

Une inégalité de traitement est justifiée si la différenciation sur laquelle elle se fonde est fondamentalement justifiée et si la mesure prévue est appropriée et nécessaire pour atteindre un objectif fondamentalement justifié²⁴.

Concernant l'initiative « La Reithalle ne doit pas profiter des deniers des contribuables! », voici ce que l'on constate:

Le traitement différent imposé à la ville de Berne par rapport aux autres villes et communes du canton de Berne est principalement lié aux dangers que les auteurs de l'initiative considèrent émaner de la « Reitschule » bernoise. En étudiant la question de plus près, on constate que le fait qu'il émane ou non des dangers concrets (au sens de l'initiative) de la « Reitschule » ne joue aucun rôle. La désignation de la « Reitschule » dans la nouvelle annexe III de la LPFC crée une présomption légale irréfragable qu'il émane des dangers concrets de l'utilisation cul-

²⁰ Avis de droit Biaggini, p. S. 29f.

²¹ Avis de droit Biaggini, p. 30

²² Avis de droit Biaggini, p. 30

²³ Avis de droit Biaggini, p. 31

²⁴ Avis de droit Biaggini, p. 33

turelle de ce site.²⁵ Cette présomption demeure jusqu'à ce que l'annexe III LPFC soit modifiée ou que le site de la « Reitschule » ne soit plus exploité selon son affectation actuelle ou une affectation comparable.

A l'inverse, pour pouvoir assujettir au régime fixé par l'initiative des « équipements ou installations dont émanent notoirement des dangers concrets pour la sécurité et l'ordre public ne pouvant être complètement écartés que moyennant le recours à des ressources considérables » au sens de l'initiative qui seraient situés dans une autre commune, il faudrait passer par une modification correspondante de l'annexe III de la LPFC.²⁶

Il importe peu que le comité d'initiative et les signataires de l'initiative aient eu d'autres objectifs en vue, par exemple améliorer la sécurité ou éviter des coûts à la collectivité. Ce genre de motivation ne peut pas jouer de rôle dans l'évaluation juridique de la validité de l'initiative; c'est le texte de celle-ci qui est déterminant.²⁷

Comme nous l'avons déjà dit, le Conseil-exécutif et l'expert émettent de sérieux doutes quant à la compatibilité des modifications de la LPFC exigées par l'initiative populaire avec les consignes constitutionnelles concernant les buts de la péréquation financière.

Même si l'on considère comme recevable l'objectif fondamental de l'initiative, force est de constater que les moyens engagés sont disproportionnés.²⁸ L'initiative procède entièrement par consignes schématiques:

- réduction des disparités: la prestation complémentaire de la ville de Berne doit être diminuée de moitié (art. 10, al. 5 LPFC, nouveau) ;
- calcul de la péréquation financière: les charges de centre urbain de la ville de Berne ne sont pas prises en compte (art. 14, al. 3 LPFC, nouveau) ;
- indemnisation forfaitaire des charges de centre urbain: réduction de trois quarts de l'indemnité versée à la ville de Berne (art. 35b, al. 1 LPFC, nouveau) ;
- réglementation des cas spéciaux: ne s'applique pas à la ville de Berne (art. 45, al. 4 LPFC, nouveau).

Ces taux de réduction sont prescrits directement par la loi, selon un schématisme dont les motifs sont incompréhensibles. Il manque un motif objectif pour justifier la nécessité de pénaliser chaque année la ville de Berne de quelque 54 millions de francs dans la péréquation financière afin d'atteindre le but de l'initiative. Il n'existe aucune possibilité, dans le cadre de la mise en œuvre, de dimensionner ces consignes de réduction pour qu'elles servent de manière optimale le but de la réglementation.

Tout comme l'expert, le Conseil-exécutif estime que désavantager la ville de Berne de manière si schématique et rigide va au-delà du but visé et ne peut être justifié objectivement. En cela l'initiative populaire ne respecte pas le principe de l'égalité de droit.²⁹

²⁵ Avis de droit Biaggini, p 11

²⁶ Avis de droit Biaggini, p 11 et 35

²⁷ Avis de droit Biaggini, p 33

²⁸ Avis de droit Biaggini, p 35

²⁹ Avis de droit Biaggini, p 36

4.2.3 « Loi réglant un cas particulier », donc irrecevable?

Dans le canton de Berne, les lois doivent en principe se limiter à fixer des règles de droit, autrement dit contenir des réglementations générales et abstraites – s’appliquant donc à un grand nombre de faits et de personnes – et non pas des dispositions individuelles et concrètes.³⁰

L’initiative populaire « La Reithalle ne doit pas profiter des deniers des contribuables! » semble à première vue remplir ces exigences. Mais si l’on y regarde de plus près, on constate – comme mentionné plus haut – que les réglementations qu’elle exige ne s’appliquent qu’à la « Reitschule » bernoise et donc à la seule ville de Berne.³¹

Les lois régissant des cas particuliers ne sont pas en soi irrecevables.³² Mais si elles posent problème et sont mal vues, c’est aussi parce qu’elles menacent de contourner la séparation des pouvoirs.³³ La réglementation exigée par l’initiative populaire « La Reithalle ne doit pas profiter des deniers des contribuables! » aboutit en fin de compte à ce que le législateur tranche à la fois les aspects généraux et les conséquences pour le cas particulier (de la ville de Berne). Le schématisme de la formulation de l’initiative n’offre aucune marge de manœuvre pour tenir équitablement compte de circonstances concrètes³⁴. La teneur prévue de l’annexe III LPFC empêche en particulier que les autorités chargées de l’exécution puissent, dans un cas qui pourrait être considéré comme analogue à celui de la « Reitschule », prendre pour une autre commune des mesures comparables à celles qui sont exigées pour la ville de Berne. Comme nous l’avons déjà mentionné, la réglementation schématique demandée par l’initiative néglige le fait qu’il émane réellement ou non des dangers concrets au sens de l’initiative d’une affectation culturelle du site de la « Reitschule ».

Dans son avis de droit, le professeur Biaggini arrive à la conclusion que, dans le cas d’une interprétation stricte, il faudrait invalider l’initiative populaire « La Reithalle ne doit pas profiter des deniers des contribuables! ».³⁵ Le Conseil-exécutif partage le point de vue de l’expert.

4.2.4 Atteinte à l’autonomie communale?

La question se pose de savoir si la réglementation qu’exige l’initiative populaire « La Reithalle ne doit pas profiter des deniers des contribuables! » viole l’autonomie communale garantie par la Constitution cantonale, et si oui, dans quelle mesure.

Au premier coup d’œil, l’initiative ne semble entraîner des modifications du droit cantonal que dans le domaine de la péréquation financière relevant de la compétence réglementaire du canton, où les communes ne peuvent pas revendiquer d’autonomie. Mais à y regarder de plus près, on note que l’initiative empiète sur le domaine de l’encouragement des activités culturelles, où les communes disposent d’une certaine autonomie. L’acceptation de l’initiative aurait pour conséquence de restreindre considérablement la liberté de décision de la ville de

³⁰ Avis de droit Biaggini, p 36

³¹ Avis de droit Biaggini, p 37

³² Avis de droit Biaggini, p 36 ss avec des exemples

³³ Avis de droit Biaggini, s. 38

³⁴ Avis de droit Biaggini, p 39

³⁵ Avis de droit Biaggini, p 41

Berne dans le domaine culturel. L'initiative n'exige certes pas directement la fermeture de la « Reitschule », mais son but déclaré est de mettre la ville de Berne sous forte pression financière pour pouvoir ainsi influencer sur son comportement. De nombreux éléments portent à croire que l'objectif de l'initiative populaire « La Reithalle ne doit pas profiter des deniers des contribuables! » limite en fait substantiellement la liberté de décision de la ville de Berne. Ce qui équivaut à une atteinte formelle de la part de l'Etat.

On ne voit pas comment justifier cette restriction considérable de la liberté d'action de la ville de Berne. Il est en particulier impossible d'avancer à ce titre la situation en matière de sécurité. Comme mentionné plus haut, l'initiative ne part pas d'une situation dangereuse concrète, mais simplement de l'affectation actuelle de la « Reitschule » ou d'affectations comparables subséquentes. Le régime légal spécial qu'exige l'initiative pour la ville de Berne s'applique indépendamment du fait qu'il émane ou non des dangers concrets de la « Reitschule ».³⁶

Dans son avis de droit, le professeur Biaggini arrive à la conclusion que l'initiative populaire « La Reithalle ne doit pas profiter des deniers des contribuables! » viole l'autonomie que la Constitution cantonale garantit à la ville de Berne dans le domaine de l'encouragement des activités culturelles.³⁷ Le Conseil-exécutif partage cette appréciation.

4.2.5 Affaiblissement des garanties générales de procédure?

Si l'on considère l'assujettissement de la ville de Berne au régime spécial exigé par l'initiative du point de vue du droit procédural, on constate un grave vice vis-à-vis des principes de l'Etat de droit. L'adoption de l'initiative constituerait une décision individualisante de portée majeure pour la ville de Berne. Et ce non seulement au plan financier, mais aussi pour la situation juridique de la ville de Berne, puisqu'elle serait juridiquement désavantagée par rapport à toutes les autres communes du canton de Berne dans l'application de différents instruments de la péréquation financière.

La réglementation particulière concernant la LPFC qu'exige l'initiative populaire « La Reithalle ne doit pas profiter des deniers des contribuables! » au détriment de la ville de Berne entrave le droit constitutionnel de celle-ci d'être entendue. Si la décision était prise dans le cas particulier de restreindre les droits de la ville de Berne, le droit d'être entendu serait octroyé à celle-ci et elle pourrait contester cet ordre par voie de recours. Si, en revanche, la décision concernant le cas particulier de la ville de Berne conformément à l'initiative était déjà fixée de manière exhaustive dans la loi, à son détriment, cela lèserait son droit constitutionnel d'être entendue.³⁸

Dans son avis de droit, le professeur Biaggini conclut que cette entrave au droit d'être entendu est incompatible avec les dispositions des constitutions fédérale et cantonale.³⁹ Le Conseil-exécutif partage cette appréciation.

³⁶ Avis de droit Biaggini, p 43

³⁷ Avis de droit Biaggini, p 44

³⁸ Avis de droit Biaggini, p 47

³⁹ Avis de droit Biaggini, p 48

4.2.6 Récapitulatif au sujet de la compatibilité avec le droit de rang supérieur

Dans son avis de droit, le professeur Biaggini parvient à la conclusion que l'initiative populaire « La Reithalle ne doit pas profiter des deniers des contribuables » n'est à différents égards pas compatible avec le droit de rang supérieur⁴⁰:

- elle est contraire au principe de l'égalité de droit;
- elle contribue à restreindre de facto la liberté décisionnelle de la ville de Berne dans un domaine protégé par l'autonomie communale;
- elle contourne le droit constitutionnel de la ville de Berne à être entendue;
- dans une interprétation stricte de l'article 113, alinéa 3 ConstC qui fixe les buts de la péréquation financière, elle est en contradiction avec cette disposition;
- dans une interprétation stricte de l'article 66 ConstC, elle enfreint également le principe de la séparation des pouvoirs.

Toute initiative qui viole le droit supérieur doit être invalidée intégralement ou partiellement. L'expert ne voit aucune possibilité d'éviter cette invalidation au moyen d'une interprétation de l'initiative populaire conforme à la constitution. En effet, comme les vices juridiques constatés concernent un point central de l'initiative populaire, les conditions préalables à une invalidation seulement partielle ne sont clairement pas remplies⁴¹.

Le Conseil-exécutif est totalement d'accord avec les conclusions de l'expert et propose par conséquent au Grand Conseil d'invalidiser l'initiative.

4.3 Principe de l'unité de la forme et principe de l'unité de la matière

Dans son avis de droit, le professeur Biaggini parvient à la conclusion que l'initiative populaire « La Reithalle ne doit pas profiter des deniers des contribuables » respecte les principes de l'unité de la forme et de la matière et est exécutable.⁴² Le Conseil-exécutif partage cette appréciation. Mais cela ne change rien au fait que, pour les motifs exposés ci-avant, l'initiative doit être invalidée.

5 Appréciation de l'initiative

Puisque le Conseil-exécutif estime, pour les motifs exposés ci-avant, que l'initiative populaire « La Reithalle ne doit pas profiter des deniers des contribuables » doit être invalidée, il renonce à procéder à une appréciation détaillée du contenu des requêtes de l'initiative.

Si, contrairement à l'avis du Conseil-exécutif, le Grand Conseil arrivait à la conclusion que l'initiative doit être validée, le Conseil-exécutif lui proposerait de la rejeter. Les motifs exposés ci-avant pour démontrer l'irrecevabilité de l'initiative justifient également son rejet. Le Conseil-exécutif considère qu'il n'est pas souhaitable pour le canton de Berne de pénaliser chaque année la ville de Berne d'un montant périodique de quelque 54 millions de francs dans la péréquation financière pour influencer sur son comportement au sujet de la « Reitschule ». Le Conseil-exécutif estime qu'il incombe en premier lieu à la ville de Berne de décider de quelle ma-

⁴⁰ Avis de droit Biaggini, p 48 et 50

⁴¹ Avis de droit Biaggini, p 49

⁴² Avis de droit Biaggini, p 50

nière elle entend résoudre des problèmes relatifs au site de la « Reitschule » et à son environnement.

6 Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'invalidiser l'initiative populaire « La Reithalle ne doit pas profiter des deniers des contribuables! ».

Berne, le 14 décembre 2016

Au nom du Conseil-exécutif,

la présidente: *Simon*

le chancelier: *Auer*

Proposition du Conseil-exécutif

Proposition et de la commission

Arrêté du Grand Conseil concernant l'initiative populaire cantonale « La Reithalle ne doit pas profiter des deniers des contribuables! »

Arrêté du Grand Conseil concernant l'initiative populaire cantonale « La Reithalle ne doit pas profiter des deniers des contribuables! »

Le Grand Conseil du canton de Berne,

vu les articles 58ss de la Constitution cantonale¹,

sur proposition du Conseil-exécutif,

arrête:

1. Le Grand-Conseil prend acte du fait que l'initiative populaire cantonale « La Reithalle ne doit pas profiter des deniers des contribuables! » déposée par le comité « Reithalle-Initiative » et portant 17 535 signatures valables a abouti valablement (arrêté du Conseil-exécutif n° 409 du 6 avril 2016).
2. L'initiative, présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, a la teneur suivante:
« Les citoyens et citoyennes du canton de Berne soussignés réclament la modification suivante de la loi du 27 novembre

¹ RSB 101.1

2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC) en vertu de l'article 58 de la Constitution cantonale (ConstC) et des articles 140 ss de la loi du 5 juin 2012 sur les droits politiques (LDP):

Art. 10

Al. 5 La commune qui a sur son territoire un ou une ou plusieurs équipements ou installations au sens de l'annexe III de la présente loi, dont émanent notoirement des dangers concrets pour la sécurité et l'ordre public ne pouvant être complètement écartés que moyennant le recours à des ressources considérables, ne touche que la moitié de la prestation complémentaire.

Art. 14

Al. 2 Les charges de centre urbain ne sont pas prises en compte dans le calcul de la péréquation financière selon le présent article aussi longtemps que la commune a sur son territoire un ou une ou plusieurs équipements ou installations au sens de l'annexe III de la présente loi.

Art. 35b

Al. 1 L'indemnité forfaitaire versée aux communes de Berne, Bienne ou Thoun au sens de l'article 15 de la présente loi est réduite de trois quarts aussi longtemps que la commune concernée a sur son territoire un ou une ou plusieurs équipements ou installations au sens de l'annexe III de la présente loi.

Al. 2 La prestation complémentaire versée à une commune qui supporte des charges en raison de sa situation socio-démographique au sens de l'article 21a de la présente loi est réduite de trois quarts aussi longtemps qu'elle a sur son territoire un ou une ou plusieurs équipements ou installations au sens de l'annexe III de la présente loi.

Art. 45

Al. 4 La réglementation des cas spéciaux au sens du présent article ne s'applique pas si la charge supplémentaire d'une commune est due à la mise en œuvre de dispositions induites par la présence sur son territoire d'un ou une ou de plusieurs équipements ou installations au sens de l'annexe III de la présente loi.

Annexe III

Equipements ou installations dont émanent notoirement des dangers concrets pour la sécurité et l'ordre public ne pouvant être complètement écartés que moyennant le recours à des ressources considérables :

1. A Berne : l'affectation de l'immeuble sis à Berne, feuillet du registre foncier 1226, arrondissement II («Reitschule») au moment de l'entrée en vigueur des articles 10, alinéa 5, 14, alinéa 2, 35b et 45, alinéa 4 de la présente loi ou les affectations comparables subséquentes.

3. L'initiative est invalidée.

Berne, le 14 décembre 2016

Au nom du Conseil-exécutif,
la présidente: *Simon*
le chancelier: *Auer*

Berne, le 6 mars 2017

Au nom de la commission,
le président: *Bichsel*