

Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen
Commission des institutions politiques et des relations extérieures

Initiative parlementaire 285-2017 « In dubio pro populo : les projets populaires priment les projets alternatifs du Grand Conseil »

Rapport présenté par la Commission des institutions politiques et des relations extérieures au Grand Conseil

Sommaire

1.	Synthèse.....	3
2.	Contexte	3
2.1	Situation actuelle	3
2.1.1	Projet alternatif.....	3
2.1.2	Projet populaire (contre-projet citoyen)	4
2.1.3	Effet exclusif d'un projet alternatif vis-à-vis d'un projet populaire	4
2.1.4	Procédure en cas de votation populaire portant sur plusieurs variantes (p. ex. projet alternatif ou projet populaire)	4
2.2	Initiative parlementaire 285-2017 « In dubio pro populo : les projets populaires priment les projets alternatifs du Grand Conseil ».....	4
2.3	Préavis de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE)	5
2.4	Principales conclusions concernant l'utilisation du projet alternatif	5
2.5	Examens et interventions parlementaires antérieurs concernant le projet alternatif et le projet populaire	9
2.6	Cantons et Confédération	9
3.	Caractéristiques de la nouvelle réglementation	10
3.1	Retournement de l'effet exclusif d'un projet alternatif vis-à-vis d'un projet populaire.....	10
3.2	Alternatives étudiées.....	11
3.2.1	Variante « Majorité qualifiée pour le projet alternatif »	11
3.2.2	Variante « Suppression du projet alternatif et du projet populaire »	12
4.	Commentaire des articles	13
5.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	14
6.	Conséquences financières.....	14
7.	Conséquences pour le personnel et pour l'organisation	14
8.	Conséquences pour les communes.....	14
9.	Conséquences pour l'économie	14
10.	Résultat de la procédure de consultation	14
11.	Proposition.....	15

1. Synthèse

Le 3 septembre 2018, le Grand Conseil du canton de Berne a décidé, par 134 voix contre 14 et cinq absentions, d'accorder son soutien provisoire à l'initiative parlementaire 285-2017 « In dubio pro populo : les projets populaires priment les projets alternatifs du Grand Conseil ». La Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) a donc été chargée d'étudier plus en détail le sujet de cette initiative parlementaire.

Le Grand Conseil peut, d'une part, adopter un projet alternatif pour les projets qui sont considérés de manière générale comme nécessaires et qui ne sont, par exemple, contestés que sur un point, et ce faisant soumettre deux variantes au peuple. Dans ce cas, les citoyens et citoyennes peuvent prendre position de manière nuancée sur le point contesté à l'occasion d'une votation populaire. Le Grand Conseil peut, d'autre part, adopter un projet alternatif pour des raisons « tactiques » car, en vertu du droit en vigueur, un projet alternatif exclut tout projet populaire. Il peut donc décider d'adopter un projet alternatif uniquement dans le but d'empêcher le dépôt d'un projet populaire.

L'initiative parlementaire prévoit une modification de l'article 63 de la Constitution du canton de Berne pour retourner l'effet exclusif d'un projet alternatif vis-à-vis des projets populaires. Ainsi, à l'avenir, l'adoption d'un projet alternatif ne pourrait plus empêcher le dépôt de projets populaires.

La CIRE a étudié différentes alternatives et mis en consultation deux variantes de modifications supplémentaires élaborées par ses soins, qu'elle présente en complément du droit en vigueur et de la réglementation proposée par l'initiative parlementaire. Au vu des résultats de la procédure de consultation, la CIRE a décidé de poursuivre dans le sens du retournement de l'effet exclusif d'un projet alternatif vis-à-vis d'un projet populaire. Par conséquent, elle propose la présente modification de la Constitution du canton de Berne.

2. Contexte

2.1 Situation actuelle

La dernière révision totale de la Constitution cantonale bernoise est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995 et comportait des nouveautés importantes concernant les droits populaires. Depuis, les citoyens et citoyennes peuvent entre autres s'exprimer de manière nuancée et ne doivent pas rejeter l'ensemble d'un projet en raison de quelques points contestés (questions du type « tout ou rien »). Cependant, cette révision devait non seulement faire en sorte que le peuple ait la possibilité de choisir entre plusieurs véritables variantes, mais aussi que le référendum législatif facultatif soit conservé¹. Dans ce contexte, les instruments que sont le projet alternatif et le projet populaire ont été introduits et existent toujours aujourd'hui. Lorsque l'utilisation de ces instruments conduit à une votation populaire, les citoyens et citoyennes peuvent choisir entre plusieurs variantes d'un même projet.

2.1.1 Projet alternatif

Conformément au droit en vigueur, le Grand Conseil peut proposer une autre variante (projet alternatif) pour tout projet soumis à la votation populaire (projet principal). A l'instar du projet principal, le projet alternatif doit être soutenu par la majorité des votants au sein du Grand Conseil. Si une votation populaire est organisée (lorsque le projet est soumis au référendum obligatoire [p. ex. modification de la Constitution] ou

¹ Bolz, Urs (1995) : *Droits politiques*, in : *Manuel de droit constitutionnel bernois*, Berne, p. 109 et 114.

lorsque le vote populaire – référendum facultatif – est demandé), le corps électoral se prononce sur le projet principal et sur le projet alternatif. S'il n'y a pas de référendum ou qu'il n'a pas abouti, le projet alternatif est caduc et le projet principal entre en vigueur (art. 63, al. 2 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 [ConstC]²).

2.1.2 Projet populaire (contre-projet citoyen)

Pour les projets de loi ou d'arrêté de principe, les citoyens et citoyennes peuvent proposer une autre variante (projet populaire) si le Grand Conseil renonce à présenter un projet alternatif. Comme pour les référendums, ils doivent recueillir 10 000 signatures dans les trois mois qui suivent la publication du projet (art. 63, al. 3 ConstC).

Le terme « projet populaire » est utilisé dans le canton de Berne pour désigner un « référendum constructif » et est aussi appelé « contre-projet citoyen » dans la loi sur les droits politiques (art. 1, al. 2, lit. c et art. 137 ss de la loi du 5 juin 2012 sur les droits politiques [LDP]³).

2.1.3 Effet exclusif d'un projet alternatif vis-à-vis d'un projet populaire

Les deux instruments « projet alternatif » et « projet populaire » sont liés : le dépôt d'un projet populaire n'est possible que si le Grand Conseil n'a pas adopté de projet alternatif (art. 63, al. 3, 1^{re} phrase ConstC). Grâce à cet effet exclusif, le législateur entendait éviter des votations trop compliquées portant sur plusieurs variantes et a également admis que le Grand Conseil disposait ainsi de certaines options tactiques⁴. Alors que le Grand Conseil ne peut adopter qu'un seul projet alternatif, le nombre de projets populaires n'est pas limité.

2.1.4 Procédure en cas de votation populaire portant sur plusieurs variantes (p. ex. projet alternatif ou projet populaire)

Lorsqu'un projet alternatif ou un projet populaire est présenté à l'occasion d'une votation populaire, le vote a lieu selon la procédure applicable à une initiative avec contre-projet (art. 63, al. 4 ConstC). Par conséquent, les citoyens et citoyennes peuvent approuver ou rejeter les deux projets indépendamment l'un de l'autre. Grâce à une question subsidiaire, ils peuvent en outre indiquer la variante à laquelle ils donnent leur préférence si les deux projets sont acceptés (art. 60, al. 2 ConstC ; art. 28, al. 2 et art. 138 LDP).

La procédure en cas de votation portant sur plusieurs projets populaires est décrite à l'article 139 LDP et requiert une confrontation de toutes les variantes.

2.2 Initiative parlementaire 285-2017 « In dubio pro populo : les projets populaires priment les projets alternatifs du Grand Conseil »

L'initiative parlementaire 285-2017 « In dubio pro populo : les projets populaires priment les projets alternatifs du Grand Conseil » demande la modification de l'article 63 ConstC afin d'adapter le lien qui unit les projets alternatifs et les projets populaires. Il s'agit de renverser l'effet exclusif des projets alternatifs vis-à-vis des projets populaires : à l'avenir, si un ou plusieurs projets populaires sont déposés, le projet alternatif est

² RSB 101.1

³ RSB 141.1

⁴ Bolz, Urs (1995) : commentaire de l'article 63 ConstC, in : *Manuel de droit constitutionnel bernois*, Berne, p. 418 ; Nuspliger, Kurt/Mäder, Jana (2012) : *Bernisches Staatsrecht*, Berne, p. 131.

caduc et seuls le ou les projets populaires sont soumis au vote du peuple en tant que variantes du projet principal.

Les auteurs de l'initiative parlementaire⁵ justifient leur requête comme suit : « Le projet alternatif du Grand Conseil peut actuellement être utilisé de manière constructive mais aussi destructive. Il est constructif par exemple lorsque le Grand Conseil adopte une révision législative qui n'est contestée que sur un point, le reste du projet étant largement considéré comme judicieux et nécessaire. Dans ce cas, un projet alternatif sans ce point contesté prend tout son sens car il permet que les parties non contestées de la révision de loi ne soient pas elles aussi automatiquement rejetées en votation populaire. Aujourd'hui, le Grand Conseil peut aussi délibérément empêcher un projet populaire à l'aide d'un projet alternatif, ce qui s'est produit à plusieurs reprises ces dernières années. Cette situation n'est pas satisfaisante, étant donné que dans notre démocratie directe, dans le doute, les droits populaires doivent primer les intérêts du Parlement. »⁶

2.3 Préavis de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE)

L'initiative parlementaire a été déposée le 6 décembre 2017 et la CIRE a été chargée de la préavisier. Sur proposition de la CIRE, le Grand Conseil a décidé, le 3 septembre 2018, d'accorder son soutien provisoire à l'initiative, par 134 voix contre 14 et cinq abstentions⁷.

Durant la phase d'étude, la CIRE nouvellement constituée a constaté qu'il était nécessaire de prolonger le délai fixé pour l'examen détaillé de l'initiative parlementaire et pour les consultations et procédures de consultation requises. Le 25 novembre 2019, le Grand Conseil a accepté, à l'unanimité, de prolonger ce délai de deux ans⁸.

La CIRE a constitué une section spéciale pour préavisier l'initiative parlementaire et a basé ses travaux sur des examens réalisés précédemment sur le sujet (cf. ch. 2.5). Elle a également chargé le professeur Alexander Trechsel, de l'Université de Lucerne, de réaliser une expertise sur l'application de la disposition actuelle concernant l'effet exclusif des projets alternatifs vis-à-vis des projets populaires⁹. Elle lui a aussi demandé d'étudier en détail les possibles conséquences du renversement de l'effet exclusif, tel que proposé dans l'initiative parlementaire, ainsi que d'autres solutions. Dans l'ensemble, la CIRE a étudié non seulement le droit en vigueur et le renversement de l'effet exclusif qui est demandé dans l'initiative parlementaire 185-2017, mais aussi six autres solutions (cf. ch. 3.2). En outre, elle a entendu les auteurs de l'initiative parlementaire et consulté le Conseil-exécutif. Enfin, la commission a pu consulter les procès-verbaux et les documents ayant fait l'objet de délibérations par la CIRE de l'ancienne législature ainsi que des études scientifiques.

2.4 Principales conclusions concernant l'utilisation du projet alternatif

Pour déterminer comment le projet alternatif est effectivement utilisé, l'expert mandaté par la CIRE a analysé tous les projets alternatifs que le Grand Conseil a traités depuis l'introduction de cet instrument en 1995 jusqu'à fin 2019¹⁰. Voici les principales conclusions à ce sujet (cf. également Tableau 1 : *récapitulatif des résultats des votes du Grand Conseil pour les projets alternatifs traités jusqu'à fin 2019*) :

⁵ Les députés Michael Köpfli (Berne, pvl) (porte-parole), Hannes Zaugg-Graf (Uetendorf, pvl), Ruedi Löffel-Wenger (Münchenbuchsee, PEV) et Patrick Freudiger (Langenthal, UDC).

⁶ Initiative parlementaire 285-2017 du 6 décembre 2017.

⁷ Journal 2018 du Grand Conseil du canton de Berne, p. 993-997.

⁸ Journal 2019 du Grand Conseil du canton de Berne, cahier 4, p. 6-7.

⁹ Trechsel, Alexander (2019) : *Gutachten zuhanden der SAK des Kantons Bern zur parlamentarischen Initiative (PI) 185-2017: «In dubio pro populo: Volksvorschläge vor grossrätlichen Eventualanträgen»*, Lucerne (en allemand).

¹⁰ Depuis la réalisation de l'expertise, le Grand Conseil a adopté un autre projet alternatif lors de la session d'été 2020, dans le cadre des délibérations sur la loi sur le commerce et l'industrie (LCI).(cf. aussi appel de note¹⁵)

- Dans l'ensemble, le projet alternatif est rarement utilisé : en 24 ans, le Parlement a statué sur huit projets alternatifs, mais une hausse se dessine ces neuf dernières années¹¹. Un échantillon correspondant à la législature 2014-2018 révèle que, pendant cette période, environ six pour cent des projets principaux ont été confrontés à un projet alternatif. Selon l'expertise, il s'agissait en règle générale de projets particulièrement conflictuels et « vulnérables au référendum »¹².
- Les projets alternatifs qui parviennent au vote final au Grand Conseil ne sont pas tous adoptés : pour les huit projets susmentionnés, le Grand Conseil a ainsi adopté cinq projets alternatifs et rejeté trois autres¹³. Six de ces huit projets ont ensuite été soumis à une votation populaire, trois accompagnés d'un projet alternatif et trois sans projet alternatif.
- Au final, la majorité du Parlement l'a emporté avec le projet principal pour six des huit projets qui ont été confrontés à un projet alternatif. Dès lors, le Grand Conseil a connu plus de succès avec ses projets principaux qu'avec les votations populaires découlant d'un référendum facultatif sans discussion préalable d'un projet alternatif¹⁴. Au moment de l'expertise, jamais un projet alternatif ne l'a emporté sur un projet principal lors d'une votation populaire¹⁵.
- Dans l'ensemble, les projets alternatifs ont clairement servi à empêcher le dépôt d'un projet populaire (dans six des huit cas, c.-à-d. dans trois quarts des cas) et n'avaient pas pour but de parvenir, de manière constructive, à un consensus de base. Par conséquent, c'est avant tout la dimension « tactique » de cet instrument qui a été mise à profit¹⁶. L'expertise indique aussi que cette pratique est souvent appelée « tour de passe-passe » lors des débats du Grand Conseil¹⁷.
- L'expertise a abordé un aspect qui n'avait encore jamais été traité dans la littérature : le lien entre les projets alternatifs et la possibilité qu'a le Grand Conseil de soumettre un projet au référendum obligatoire extraordinaire. Pour les projets soumis à la votation facultative, 100 membres du Grand Conseil peuvent demander une votation obligatoire (référendum obligatoire extraordinaire ; art. 61, al. 2 ConstC)¹⁸. L'expert indique qu'en cas de référendum obligatoire les projets populaires sont par principe exclus (cf. art. 63, al. 3 ConstC). Le Grand Conseil dispose donc d'une seconde option pour empêcher le dépôt d'un projet populaire.

Sur les huit projets pour lesquels le Grand Conseil a statué sur un projet alternatif, un a été d'emblée soumis à une votation obligatoire (car il s'agissait d'une modification de la Constitution ; cf. art. 61, al. 1, lit. a ConstC) ; les sept autres étaient soumis à une votation facultative. Le Grand Conseil a tenté de soumettre cinq de ces sept projets (c.-à-d. projet principal et éventuel projet alternatif) à une votation obligatoire et a réussi pour deux¹⁹ d'entre eux. En d'autres termes, le Grand Conseil a soumis au référendum obligatoire extraordinaire trois de ces sept projets, excluant ainsi les projets populaires²⁰. Dans la plupart des cas, il a motivé sa décision par le fait qu'un référendum obligatoire extraordinaire représentait un gain de temps par rapport à un référendum facultatif, car il faut par exemple attendre l'échéance des délais fixés pour la collecte et l'attestation des signatures en cas de référendum facultatif.

Si l'effet exclusif du projet alternatif était supprimé, comme cela est demandé dans l'initiative parlementaire 285-2017, le Grand Conseil pourrait toujours recourir au référendum obligatoire extraordinaire.

¹¹ Trechsel, Alexander (2019) : *Gutachten zuhanden SAK*, p. 4.

¹² Trechsel, Alexander (2019) : *Gutachten zuhanden SAK*, p. 6.

¹³ Trechsel, Alexander (2019) : *Gutachten zuhanden SAK*, p. 5.

¹⁴ Trechsel, Alexander (2019) : *Gutachten zuhanden SAK*, p. 8.

¹⁵ Dans l'intervalle, la votation sur la loi sur le commerce et l'industrie (LCI) s'est déroulée le 7 mars 2021 et pour la première fois un projet alternatif l'a emporté sur un projet principal lors d'une votation populaire.

¹⁶ Trechsel, Alexander (2019) : *Gutachten zuhanden SAK*, p. 11-14.

¹⁷ Trechsel, Alexander (2019) : *Gutachten zuhanden SAK*, p. 24.

¹⁸ Trechsel, Alexander (2019) : *Gutachten zuhanden SAK*, p. 15.

¹⁹ L'expertise mentionne trois projets qui ont été soumis à un référendum obligatoire extraordinaire, mais la loi sur les caisses de pension cantonales a été prise en compte par erreur (cf. Journal 2013 du Grand Conseil du canton de Berne, cahier 4, p. 1133).

²⁰ Trechsel, Alexander (2019) : *Gutachten zuhanden SAK*, p. 7.

L'expert suppose que le Grand Conseil en ferait alors peut-être davantage usage pour empêcher le dépôt de projets populaires. Il appelle cette pratique « tour de passe-passe plus »²¹, car elle permet aussi d'exclure les projets populaires.

²¹ Trechsel, Alexander (2019) : *Gutachten zuhanden SAK*, p. 15.

Titre de l'affaire du Grand Conseil	Date de l'arrêté du Grand Conseil (projet alternatif)	Nb de députés et de députées	Nb de député-e-s présents lors du vote sur le projet alternatif		Vote du GC concernant le <i>projet alternatif final</i>				Vote du GC concernant le <i>projet principal</i>			
					Oui	Non	Abs-ten-tions	Ab-sents	Oui	Non	Abs-ten-tions	Ab-sents
Loi sur les impôts 2001	22.11.1999	200	188	Nombre	111	62	15	12	106	73	8	13
				en % des votants	64 %	36 %			59 %	41 %		
				en % des membres	56 %	31 %	8 %	6 %	53 %	37 %	4 %	7 %
Constitution du canton de Berne ; introduction d'un frein au déficit : frein au déficit sans frein à l'augmentation des impôts	12.09.2001	200	175	Nombre	76	95	4	25	109	58	7	26
				en % des votants	44 %	56 %			65 %	35 %		
				en % des membres	38 %	48 %	2 %	13 %	55 %	29 %	4 %	13 %
Loi sur les droits politiques : découpage du canton en 14 cercles électoraux *	20.11.2001	200	191	Nombre	46	143	2	9	100	63	4	33
				en % des votants	24 %	76 %			61 %	39 %		
				en % des membres	23 %	72 %	1 %	5 %	50 %	32 %	2 %	17 %
Loi sur les impôts (LI) *	23.03.2010	160	155	Nombre	80	75	0	5	82	72	1	5
				en % des votants	52 %	48 %			53 %	47 %		
				en % des membres	50 %	47 %	0 %	3 %	51 %	45 %	1 %	3 %
Loi sur les soins hospitaliers (LSH) *	03.06.2013	160	151	Nombre	74	70	7	9	124	5	1	30
				en % des votants	51 %	49 %			96 %	4 %		
				en % des membres	46 %	44 %	4 %	6 %	78 %	3 %	1 %	19 %
Loi sur les caisses de pension cantonales (LCPC) *	10.09.2013	160	142	Nombre	81	61	0	18	86	42	18	14
				en % des votants	57 %	43 %			67 %	33 %		
				en % des membres	51 %	38 %	0 %	11 %	54 %	26 %	11 %	9 %
Loi portant introduction des lois fédérales sur l'assurance-maladie, sur l'assurance-accidents et sur l'assurance militaire (LiLAMAM) *	22.01.2015	160	146	Nombre	75	70	1	14	86	59	0	15
				en % des votants	52 %	48 %			59 %	41 %		
				en % des membres	47 %	44 %	1 %	9 %	54 %	37 %	0 %	9 %
Loi sur les impôts (LI) *	28.11.2017	160	152	Nombre	59	80	13	8	91	61	0	8
				en % des votants	42 %	58 %			60 %	40 %		
				en % des membres	37 %	50 %	8 %	5 %	57 %	38 %	0 %	5 %

Tableau 1 : récapitulatif des résultats des votes du Grand Conseil pour les projets alternatifs traités jusqu'à fin 2019 (*utilisation « tactique » du projet alternatif pour empêcher le dépôt d'un projet populaire selon Trechsel, Alexander [2019], *Gutachten zuhanden der SAK des Kantons Bern zur parlamentarischen Initiative (PI) 285-2017 : « In dubio pro populo : Volksvorschläge vor grossrätlichen Eventualanträgen, Lucerne, p. 11 ss).* Source : Journal du Grand Conseil du canton de Berne.

2.5 Examens et interventions parlementaires antérieurs concernant le projet alternatif et le projet populaire

Dans le cadre de la révision totale de la législation parlementaire, la Commission de révision du droit parlementaire a décidé, à l'issue de ses travaux, de déposer deux initiatives parlementaires (185-2013 « Modification constitutionnelle pour renforcer les pouvoirs du Grand Conseil » et 186-2013 « Réexamen du projet populaire et du projet alternatif »). L'initiative parlementaire 186-2013 était formulée de manière très ouverte et ne donnait aucune indication quant à la direction que devrait prendre une éventuelle nouvelle réglementation. Lors de la session de novembre 2013, le Grand Conseil lui a accordé son soutien provisoire²². Les délibérations sur le projet ont débuté après l'entrée en vigueur de la nouvelle législation sur le Grand Conseil au 1^{er} juin 2014 et ont été menées par la CIRE nouvellement constituée²³.

La CIRE a analysé les avantages et les inconvénients des dispositions en vigueur et a procédé à une évaluation du projet alternatif et du projet populaire, notamment en se fondant sur un avis de droit émis par le professeur Andreas Glaser du Zentrum für Demokratie (Centre pour la démocratie) d'Aarau²⁴. Elle a également effectué des clarifications concernant la procédure à appliquer pour la votation sur les variantes. Dans ses conclusions, la CIRE a porté, dans sa majorité, un regard positif sur le projet alternatif et le projet populaire ainsi que sur la procédure de votation et a proposé au Grand Conseil de conserver les dispositions en vigueur. Les clarifications de la CIRE n'ont porté qu'indirectement sur des questions liées à une adaptation éventuelle de l'effet exclusif du projet alternatif vis-à-vis du projet populaire.

Dans son évaluation globale des initiatives parlementaires 185-2013 et 186-2013, qu'elle a examinées conjointement, la CIRE est parvenue à la conclusion que les adaptations qui seraient à opérer n'étaient pas suffisamment importantes et urgentes pour justifier une révision de la Constitution²⁵. Elle a donc proposé au Grand Conseil de ne pas entrer en matière sur le projet. Le Grand Conseil a suivi la recommandation de la commission et a décidé, lors de la session de novembre 2016, de ne pas entrer en matière.

2.6 Cantons et Confédération²⁶

Les cantons d'Appenzell-Rhodes extérieures, de Bâle-Campagne, des Grisons, de Lucerne, de Nidwald, de Schaffhouse, de Soleure, du Tessin, de Vaud, du Valais, de Zoug et de Zurich connaissent les votations sur des variantes telles qu'elles existent dans le canton de Berne avec le projet alternatif. Dans tous ces cantons, les variantes au projet principal doivent être adoptées par décision majoritaire du Parlement. Certains cantons permettent les votations sur des variantes pour tous les projets qui peuvent faire l'objet d'un référendum (constitution, lois, arrêtés), alors que d'autres ne le permettent que pour les modifications de la constitution (p. ex. AR, TI, VD et VS). De plus, certains cantons limitent le nombre de variantes admises (p. ex. GR et ZG).

Seul le canton de Nidwald connaît le référendum constructif tel qu'il est pratiqué dans le canton de Berne avec le projet populaire. Cependant, il existe une différence déterminante entre la situation juridique du canton de Nidwald et celle du canton de Berne : dans le canton de Nidwald, le projet alternatif n'a pas d'ef-

²² Journal 2013 du Grand Conseil du canton de Berne, p. 1249-1258.

²³ Cf. rapport présenté par la Commission des institutions politiques et des relations extérieures au Grand Conseil concernant la modification de la Constitution du canton de Berne (mise en œuvre des initiatives parlementaires 185-2013 et 186-2013), Journal 2016 du Grand Conseil, annexe 18. Pour une analyse scientifique de l'initiative parlementaire 186-2013, voir Baumgartner, Céline/Bundi, Christina (2017) : *Eventualantrag und Volksvorschlag im Kanton Bern*, in LEGES 2017/1, p. 83-96.

²⁴ Andreas Glaser, Uwe Serdült et Evren Somer (2015). *Volksvorschlag und Eventualantrag*. Avis de droit sur mandat de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) du Grand Conseil du canton de Berne, Aarau.

²⁵ Rapport présenté par la Commission des institutions politiques et des relations extérieures au Grand Conseil concernant la modification de la Constitution du canton de Berne (mise en œuvre des initiatives parlementaires 185-2013 et 186-2013), Journal 2016 du Grand Conseil, annexe 18, p. 40.

²⁶ Rapport présenté par la Commission des institutions politiques et des relations extérieures au Grand Conseil concernant la modification de la Constitution du canton de Berne (mise en œuvre des initiatives parlementaires 185-2013 et 186-2013), Journal 2016 du Grand Conseil, annexe 18, p. 22 ss ainsi que Glaser, Andreas et al. (2015): *Volksvorschlag und Eventualantrag*. Aarau, p. 13 ss.

fet exclusif vis-à-vis du projet populaire. Cet effet n'existait pas non plus dans le canton de Zurich, qui a introduit le référendum constructif en 2005 lors de la révision totale de sa constitution. Il l'a ensuite aboli en 2012, principalement en raison du nombre élevé de projets populaires soumis (dû au relativement faible nombre de signatures requises), de la complexité de la procédure de votation sur des variantes ainsi que de l'affaiblissement du Parlement. Le référendum constructif a aussi fait l'objet de discussions au niveau fédéral, mais a pour l'instant toujours été rejeté. En 2000, le peuple et les cantons ont en effet refusé une initiative populaire demandant l'introduction de ce type de référendum.

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

3.1 Retournement de l'effet exclusif d'un projet alternatif vis-à-vis d'un projet populaire

Le droit en vigueur renforce la position du Parlement et garantit que les projets rallient un consensus de base minimum au sein de la majorité du Parlement. De plus, grâce à l'effet exclusif du projet alternatif, le Grand Conseil peut empêcher le dépôt de projets populaires contraires à l'esprit du système.

Cependant, le droit en vigueur présente un inconvénient de taille : la possibilité d'utiliser le projet alternatif de manière « abusive » est attestée d'un point de vue théorique et pratique. Dans environ trois quarts des cas, le Grand Conseil a en effet recouru au projet alternatif de manière « tactique » pour empêcher le dépôt d'un projet populaire (pratique dite du « tour de passe-passe »). En outre, les cas où le projet alternatif a été utilisé montrent que celui-ci ne constitue pas toujours une « véritable » alternative au projet principal, mais sert uniquement à accroître les chances de succès du projet principal ou encore à rendre le référendum peu attrayant ou risqué sur le plan politique pour la minorité du Parlement²⁷.

Au vu du résultat clair de la procédure de consultation (cf. ch. 10), la CIRE propose comme l'initiative parlementaire un retournement de l'effet exclusif du projet alternatif vis-à-vis du projet populaire. A l'avenir, si un ou plusieurs projets populaires sont déposés, le projet alternatif devra être abandonné au profit du ou des projets populaires soumis au corps électoral comme variantes du projet principal.

Pour ce faire, une modification constitutionnelle est nécessaire (art. 63, al. 2 et 3). Ainsi, le projet alternatif ne permet plus d'exclure le projet populaire, ce qui empêche le recours à la pratique dite du « tour de passe-passe ». C'est même le contraire : si un projet populaire est déposé, le projet alternatif devient alors caduc. Cette variante affaiblit, par conséquent, la position du Parlement, ce qui peut représenter un inconvénient pour le Grand Conseil. L'expert relève un autre inconvénient : si les projets populaires priment les projets alternatifs, il faut s'attendre à une légère augmentation du nombre de projets populaires, mais l'expert ne table pas sur une avalanche de tels projets²⁸.

En outre, l'expert attire l'attention sur le fait que le Grand Conseil pourra toujours soumettre un projet au référendum obligatoire extraordinaire en cas de majorité qualifiée (cf. art. 61, al. 2 ConstC) et, ainsi, exclure le projet populaire (pratique dite du « tour de passe-passe plus », voir les explications au ch. 2.4). Cela requiert toutefois l'accord d'au moins 100 membres du Grand Conseil, soit une majorité qualifiée, et donc une large coalition des partis ainsi que l'approbation des voix du centre de l'échiquier politique. Cette condition peut néanmoins être considérée comme un avantage, parce que les projets doivent aussi rallier une partie de la minorité du Parlement et, partant, que des compromis doivent être faits.

²⁷ Trechsel, Alexander (2019) : *Gutachten zuhanden SAK*, p. 4.

²⁸ Trechsel, Alexander (2019) : *Gutachten zuhanden SAK*, p. 20.

3.2 Alternatives étudiées

Outre le droit en vigueur et l'initiative parlementaire 285-2017, la CIRE a étudié six autres variantes de modifications : (i) égalité entre le projet alternatif et le projet populaire sans effet exclusif ; (ii) suppression du projet alternatif et du projet populaire ; (iii) possibilité d'adopter des projets alternatifs par une minorité du Parlement ; (iv) votation populaire obligatoire en cas de projet alternatif ; (v) introduction d'une majorité qualifiée pour les projets alternatifs et (vi) introduction d'une majorité qualifiée pour les projets alternatifs et votation populaire obligatoire. Elle a discuté des avantages et des inconvénients de chacune de ces variantes et a comparé leurs conséquences présumées du point de vue des droits populaires (et d'une éventuelle minorité au Parlement), d'une part, et du point de vue de la majorité du Grand Conseil, d'autre part.

Sur cette base, la CIRE a identifié deux variantes de modifications qui renforcent les droits populaires, puisqu'elles amoindrirent ou excluent la possibilité d'utiliser le projet alternatif de manière « tactique » pour empêcher le dépôt d'un projet populaire : d'une part, le retournement de l'effet exclusif proposé par l'initiative parlementaire et d'autre part, l'exigence d'une majorité qualifiée (cf. ch. 3.2.1). Par ailleurs, eu égard au risque éventuel de confusion du corps électoral par des votations portant sur différentes variantes, la CIRE a attiré l'attention sur la possibilité d'abolir ces deux instruments (cf. ch. 3.2.2).

3.2.1 Variante « Majorité qualifiée pour le projet alternatif »

Les décisions du Grand Conseil sont adoptées à la majorité des votants, sauf disposition contraire de la Constitution ou de la loi (art. 78 de la loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil [LGC]²⁹). Il n'existe aucune disposition particulière concernant l'adoption d'un projet alternatif. Par conséquent, la majorité des votants est requise.

La variante « Majorité qualifiée pour le projet alternatif » aurait imposé des conditions plus exigeantes pour l'adoption des projets alternatifs. La pratique dite du « tour de passe-passe » ne pourra plus être utilisée comme jusqu'ici, car la majorité du Parlement ne pourra plus adopter un projet alternatif à la majorité simple dans le but d'exclure un projet populaire. En effet, la majorité qualifiée aurait été requise et il aurait fallu que les voix du centre de l'échiquier politique se rallient au projet. Pour parvenir à une large coalition entre les parties, le projet alternatif aurait dû tenir compte des préoccupations d'une partie de la minorité du Parlement et constituerait alors une alternative plus crédible au projet principal. Toutefois, le Grand Conseil aurait toujours pu empêcher un projet populaire en ayant recours au référendum obligatoire extraordinaire.

L'expert a estimé que cette variante présente l'inconvénient suivant : le projet principal et le projet alternatif n'ont plus obligatoirement la même légitimité démocratique. Ils rallient certes tous deux une majorité du Parlement, mais le projet alternatif doit répondre à des exigences plus élevées que le projet principal. Dans le même temps, le Parlement doit formuler une recommandation à l'intention du peuple pour la question subsidiaire, qu'il le veuille ou non. S'il recommande d'adopter le projet principal, qui a à peine obtenu la majorité simple et qui bénéficie donc d'un soutien moins important que le projet alternatif, il va forcément créer la confusion au sein du peuple³⁰. Il faut cependant relever que cette situation s'est déjà produite sous le droit en vigueur (projet alternatif concernant la loi sur les impôts en 2001 et projet alternatif concernant la loi sur le commerce et l'industrie 2021³¹) et que les objets de votation peuvent malgré tout être présentés clairement aux citoyens et citoyennes. De plus, lors d'autres votations sur des variantes, il est déjà arrivé que le Grand Conseil n'ait, au final, pas recommandé l'adoption du projet principal³².

²⁹ RSB 151.21

³⁰ Trechsel, Alexander (2019) : *Gutachten zuhanden SAK*, p. 17.

³¹ Le corps électoral a refusé le projet principal à 53,9 % des voix et accepté le projet alternatif à 72,9 % des voix. Le projet alternatif a également remporté 55,8 % des voix à la question subsidiaire ; celle-ci est toutefois restée sans réponse dans 18 776 cas.

³² Ce fut le cas pour la loi sur l'utilisation des eaux en 2002 (cf. Nuspliger, Kurt/Mäder, Jana [2012]) : *Bernisches Staatsrecht*, Berne, p. 129) et pour la loi cantonale sur l'énergie en 2011. Dans les deux cas, le Grand Conseil a recommandé aux citoyens et citoyennes de ne pas donner la préférence à son propre projet, mais au projet populaire.

Comme expliqué plus haut, les décisions du Grand Conseil sont adoptées *normalement* à la *majorité des votants*, mais la Constitution ou la loi peuvent prévoir une disposition contraire (art. 78 LGC). D'autres quorums existent donc déjà pour les décisions du Grand Conseil : la Constitution requiert par exemple l'accord de 70 députés et députées pour soumettre au référendum facultatif les arrêtés du Grand Conseil qui ne portent pas sur une question de procédure, l'accord de 100 députés et députées pour soumettre les projets au référendum obligatoire (cf. art. 62, al. 1, lit. f et art. 61, al. 2 ConstC)³³, l'accord de trois cinquièmes des députés et députées (soit 96 députés et députées) pour les freins à l'endettement et l'accord de la majorité des députés et députées (soit 81 députés et députées) pour le frein à l'augmentation des impôts (cf. art. 101a à 101c ConstC). De plus, la reconsidération d'une affaire au Grand Conseil nécessite l'approbation de deux tiers des votants (soit 107 votants si les 160 députés et députées sont présents et qu'aucun d'entre eux ne s'abstient, cf. art. 79 LGC). Des quorums moins élevés sont aussi possibles³⁴. En ce qui concerne le projet alternatif, la possibilité d'habiliter une minorité du Grand Conseil à soumettre un tel projet a été étudiée dans le cadre de la modification constitutionnelle de 1995, mais elle a été rejetée par le législateur notamment pour éviter que des coalitions politiques changeantes puissent proposer une multitude de projets³⁵.

Si la variante « Majorité qualifiée pour le projet alternatif » avait été retenue, la CIRE aurait proposé que l'adoption des projets alternatifs par le Grand Conseil soit soumise à l'approbation de 81 députés et députées. De prime abord, cette exigence semble identique à la majorité simple (81 députés et députées) lorsque tous les membres du Grand Conseil sont présents pour le vote. Cependant, il est rare que les membres du Grand Conseil soient tous présents ; cette exigence aurait donc été, dans les faits, bien plus élevée que celle qui s'applique aujourd'hui (cf. exemples dans le tableau 1). En outre, cette majorité qualifiée aurait correspondu à un quorum qui existe déjà dans la Constitution, à savoir celui pour le frein à l'augmentation des impôts (cf. art. 101c ConstC). Elle s'appuyait, par ailleurs, sur le droit en vigueur concernant le projet alternatif, à la seule différence que l'adoption d'un tel projet par le Grand Conseil n'aurait plus nécessité la majorité des votants, mais la majorité des membres. Enfin, elle aurait permis d'atteindre l'objectif visé en empêchant l'utilisation purement tactique du projet alternatif pour empêcher un projet populaire, car la majorité du Parlement n'aurait pas pu adopter un projet alternatif à la majorité simple. Le Grand Conseil aurait certes pu continuer à utiliser la pratique dite du « tour de passe-passe », car les projets alternatifs auraient exclu les projets populaires, bien que la majorité qualifiée ait été nécessaire. Cependant, il aurait fallu qu'une partie de la minorité du Parlement soutienne le projet, ce qui en aurait fait une alternative plus crédible au projet principal. Ainsi, les citoyens et citoyennes auraient pu statuer sur des variantes « authentiques » en cas de votation. Enfin, le quorum de 81 députés et députées serait resté assez bas pour que les membres du Grand Conseil et les groupes conservent leur marge de manœuvre politique et pour que des projets alternatifs puissent être effectivement adoptés.

De plus amples informations sur le quorum sont disponibles dans le rapport sur la procédure de consultation (p. 7 à 10).

3.2.2 Variante « Suppression du projet alternatif et du projet populaire »

Aussi bien le projet alternatif que le projet populaire augmentent la complexité des votations populaires. Dès qu'un projet principal est soumis au peuple avec un projet populaire ou avec un projet alternatif, le

³³ Ces deux quorums ont été à l'origine fixés de manière « parallèle » lorsque le Grand Conseil comptait encore 200 membres : au moins 80 députés et députées devaient approuver le référendum facultatif et 120 le référendum obligatoire (80 + 120 = 200). Ce parallélisme a été abandonné lorsque le Grand Conseil est passé à 160 membres (70 + 100 = 170 et non 160). En ce qui concerne le quorum originel de 80 pour le référendum facultatif, le législateur était d'avis que cette limite permettait d'éviter que de petits groupes d'opposition au sein du Parlement ne puissent remettre en question une décision majoritaire du Grand Conseil (cf. Bolz, Urs [1995] : *commentaire des articles 61 et 62 ConstC*, in : *Manuel de droit constitutionnel bernois*, Berne).

³⁴ Tant les quorums élevés que les quorums plus bas peuvent aider les minorités : un quorum plus bas permet à une minorité de ne pas avoir à rallier la majorité du Grand Conseil. Cependant, les quorums élevés peuvent aussi servir les minorités : ces dernières ne peuvent certes pas imposer une décision, mais elles disposent d'une « minorité de blocage », car la décision ne peut pas être adoptée uniquement grâce aux voix de la majorité « normale » et requiert donc un soutien plus large. Dans de tels cas, la majorité du Parlement a régulièrement besoin des voix des autres formations politiques (cf. Bundi, Christina [2017] : *Minderheitenrechte im Grossen Rat des Kantons Bern*, in : *Parlament/Parlement/Parlamento 1/2017*, Berne, p. 32 ss).

³⁵ Bolz, Urs (1995) : *commentaire de l'article 63 ConstC*, in : *Manuel de droit constitutionnel bernois*, Berne, p. 418. Procès-verbaux des délibérations de la Commission de la révision constitutionnelle 1989 – 1992, p. 1107.

corps électoral doit se prononcer sur les différentes variantes (cf. aussi ch. 2.1.). Une analyse statistique des votations dans le canton de Berne entre 1976 et 2014 montre que le nombre de bulletins blancs et nuls est en moyenne légèrement plus élevé lors de votations portant sur des variantes que lors de votations simples³⁶. Cela pourrait être l'expression d'une « confusion » du corps électoral lors de votations portant sur des variantes du même objet. Toutefois, l'étude a également constaté que la différence s'est réduite au fil du temps. Par ailleurs, même si le projet alternatif et le projet populaire avaient été supprimés, les votations portant sur des variantes auraient toujours été possibles : si le Grand Conseil adopte un contre-projet à une initiative populaire déposée, le peuple votera sur deux variantes.

Un autre avantage majeur de la suppression du projet alternatif et du projet populaire aurait résidé dans le fait qu'aucun de ces deux instruments n'est soumis ni à la phase préliminaire habituelle de la procédure législative, ni à la procédure de consultation. En d'autres termes, il y a un risque que le contenu des projets alternatifs et des projets populaires soit moins abouti et n'ait pas fait l'objet de la procédure d'assurance-qualité habituelle. Tout comme pour l'initiative populaire, le Grand Conseil n'a en outre pas la possibilité de modifier la teneur d'un projet populaire. La conformité avec les exigences formelles peut donc ne pas être garantie.

La suppression des deux instruments aurait également eu l'avantage de rendre impossible leur utilisation purement tactique mentionnée ci-avant (cf. « tour de passe-passe » et « tour de passe-passe plus », ch. 3.1).

En ce qui concerne les inconvénients de la suppression du projet populaire et du projet alternatif, on peut citer les arguments de l'expertise : « [la suppression des deux instruments] [...] serait une alternative radicale, qui aurait toutefois pour effet probable de limiter fortement les droits populaires. Jusqu'ici, sept projets populaires ont été adoptés par le peuple et, le cas échéant, préférés au projet principal. En revanche, aucune proposition alternative de la part du Grand Conseil n'a jusqu'à aujourd'hui eu la préférence du corps électoral face au projet principal³⁷. Pour le Grand Conseil, la suppression simultanée des deux instruments ne changera pas grand-chose, ou du moins, cela semble improbable » (trad.)³⁸.

4. Commentaire des articles

Comme expliqué précédemment, la proposition de la CIRE demande pour l'essentiel de *renverser l'effet exclusif* selon lequel aucun projet populaire ne peut être déposé lorsque le Grand Conseil a adopté un projet alternatif. Cela signifie que le projet alternatif du Grand Conseil devient caduc si un projet populaire est soumis. Ainsi, les projets alternatifs ne peuvent plus être utilisés pour empêcher un projet populaire (« les projets populaires priment les projets alternatifs »). Pour ce faire, il est nécessaire de modifier l'article 63, alinéas 2 et 3 ConstC.

Article 63, alinéas 2 et 3 ConstC

A l'avenir, le projet alternatif éventuellement adopté devient caduc si un projet populaire est soumis. Le texte original de l'initiative parlementaire est précisé à l'alinéa 2 par la mention de l'article 63, alinéa 3 ConstC, car les projets alternatifs et les projets populaires ne portent pas exactement sur les mêmes objets. En effet, le Grand Conseil peut adopter un projet alternatif pour tous les projets qui sont soumis à la votation populaire, alors que les projets populaires ne peuvent concerner qu'une loi ou un arrêté de principe.

³⁶ Glaser, Andreas, Uwe Serdült et Evren Somer (2015). Volksvorschlag und Eventualantrag. Rechtsgutachten im Auftrag der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK) des Grossen Rates des Kantons Bern (projet populaire et projet alternatif : expertise juridique mandatée par la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) du Grand Conseil du canton de Berne). Aarau, p. 11 ss

³⁷ Cf. aussi appel de note³⁵

³⁸ Cf. Trechsel, Alexander (2019): *Gutachten zuhanden der SAK des Kantons Bern zur parlamentarischen Initiative (PI) 185-2017: «In dubio pro populo: Volksvorschläge vor grossrätlichen Eventualanträgen»* (Expertise à l'intention de la CIRE du canton de Berne relative à l'initiative parlementaire (IP) 185-2017 : « In dubio pro populo : les projets populaires priment les projets alternatifs du Grand Conseil »), Lucerne. p. 25.

Les autres exigences liées aux projets alternatifs et aux projets populaires ainsi que la procédure de votation restent inchangées, raison pour laquelle aucune autre modification de la Constitution ou d'un autre acte législatif n'est requise (p. ex. exigences liées au formulaire de référendum ou constatation de l'aboutissement et de la validité des projets populaires [art. 125 à 139 LDP, art. 112 RGC] ; cf. aussi l'art. 63, al. 4 ConstC en corrélation avec l'art. 60, al. 2 ConstC).

Dispositions transitoires et entrée en vigueur

L'entrée en vigueur de la proposition ne nécessite aucune adaptation d'autres actes législatifs. La modification de la Constitution peut donc prendre effet dès son acceptation en votation populaire.

5. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

Le projet n'est pas mentionné dans le programme gouvernemental de législature pour les années 2019 à 2022, car il se base sur une initiative parlementaire du Grand Conseil.

6. Conséquences financières

Le projet ne devrait pas avoir de conséquences financières.

7. Conséquences pour le personnel et pour l'organisation

Le projet ne devrait pas avoir aucune conséquence pour le personnel et l'organisation.

8. Conséquences pour les communes

Le projet ne devrait pas avoir de conséquences pour les communes.

9. Conséquences pour l'économie

Le projet ne devrait pas avoir de conséquences pour l'économie.

10. Résultat de la procédure de consultation

La procédure de consultation a eu lieu du 18 novembre 2020 au 3 mars 2021³⁹.

La CIRE a mis en consultation, outre le status quo, trois variantes de modifications de la procédure de consultation. La première, variante *a*, allait dans le sens de l'initiative parlementaire 285-2017 « In dubio pro populo : les projets populaires priment les projets alternatifs du Grand Conseil », retournant l'effet l'exclusif d'un projet alternatif vis-à-vis d'un projet populaire et nécessitant une modification constitutionnelle. La variante *b* aurait pu être mise en œuvre au niveau de la loi et aurait introduit la majorité qualifiée pour l'adoption d'un projet alternatif. Quant à la troisième variante *c*, elle aurait eu pour conséquence de supprimer les deux instruments.

³⁹ Site de la Chancellerie d'Etat, rubrique « Communiqués de presse » : https://www.be.ch/portal/fr/index/mediencenter/medienmitteilungen.meldungNeu.mm.html/porta/de/meldungen/mm/2020/11/20201117_1201_volksrechte_im_fokus [dernière consultation le 16 juin 2021].

Au total 36 avis ont été formulés dans le cadre de la procédure de consultation, dont 16 ne contenaient pas de remarques. Sur les 20 prises de positions sur le contenu, 16 s'exprimaient en faveur d'une modification du droit en vigueur et 4 s'y opposaient. Les partisans, à savoir tous les partis concernés (UDC, PS, PLR, Le Centre, Les Verts, pvl, PEV, UDF), ainsi que le Conseil-exécutif estiment qu'il est surtout nécessaire d'agir pour renforcer les droits populaires étant donnée la possibilité d'utilisation purement tactique du projet alternatif au Grand Conseil. Les opposants, soit quatre groupements d'intérêts (*HEV*⁴⁰, *UCI*⁴¹, *PME Bernoises*, *Die Berner Arbeitgeber*⁴²), ne voient à l'inverse aucune nécessité d'intervenir, arguant entre autre que le Grand Conseil, qui exerce la responsabilité principale en matière de législation, devrait pouvoir faire entendre sa voix sur l'objet d'une consultation populaire.

Une majorité de 11 participants et participantes s'est prononcée pour la variante a, correspondant aux membres de l'UDC, du PS, du Centre, du pvl et de l'UDF ainsi que le Conseil-exécutif. La variante b a obtenu la préférence de quatre avis exprimés, notamment celles des Verts et du PEV. Enfin, la variante c n'a retenu l'attention que d'un seul parti, le PLR ; toutefois, les organisations HEV, UCI et PME Bernoises, qui s'opposent au principe d'une modification du droit en vigueur, auraient soutenu la variante c si elles étaient parvenues à la conclusion qu'elle avait des chances de réunir une majorité.

Les participants et les participantes à la procédure de consultation n'ont guère déposé de demandes de modifications ou de propositions. Plusieurs partis (PS, Les Verts, PEV et UDF) ont estimé que le quorum présenté pour la variante b était trop bas. A cet égard, le PS a proposé un quorum de 100 voix des membres du Conseil. L'UDC et l'Association des paroisses du canton de Berne étaient d'avis qu'une modification constitutionnelle ne présentait aucun caractère d'urgence et pouvait donc être reportée jusqu'à ce que d'autres adaptations soient nécessaires. Différentes personnes participantes ont présenté chacune d'autres demandes de modifications ou propositions.

11. Proposition

La CIRE propose au Grand Conseil d'accepter le modèle du retournement de l'effet exclusif du projet alternatif vis-à-vis du projet populaire.

Berne, le 28 juin 2021

Au nom de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures,

le président : *Zaugg-Graf*

⁴⁰ *Hauseigentümerverband Kanton Bern* (association des propriétaires fonciers du canton de Berne)

⁴¹ Union du commerce et de l'industrie du canton de Berne (UCI).

⁴² *Die Berner Arbeitgeber* (faîtière des associations des employeurs et employeuses du canton de Berne)