

**Le Grand Conseil
du canton de Berne**

**Der Grosse Rat
des Kantons Bern**

Lundi (après-midi) 7 septembre 2015

Chancellerie d'Etat

4 2014.RRGR.1258 Motion 280-2014 Graber (La Neuveville, UDC)

Dépôt d'une initiative cantonale demandant à la Confédération l'augmentation du nombre des membres du Conseil des Etats

N° de l'intervention: 280-2014
Type d'intervention: Motion
Déposée le: 03.12.2014
Déposée par: Graber (La Neuveville, UDC) (porte-parole)
Cosignataires: 0
N° d'ACE: 792/2015 du 24 juin 2015
Direction: CHA

Dépôt d'une initiative cantonale demandant à la Confédération l'augmentation du nombre des membres du Conseil des Etats

Le Conseil-exécutif est chargé de déposer auprès de la Confédération une initiative cantonale requérant de celle-ci les modifications constitutionnelles suivantes nécessaires à une augmentation du nombre des membres du Conseil des Etats et à la suppression du statut de demi-canton.

La Constitution fédérale du 18 avril 1999 est modifiée comme suit :

Art. 1 « d'Obwald et de Nidwald » est remplacé par « d'Obwald, de Nidwald », « de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne » est remplacé par « de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne » et « d'Appenzell Rhodes-Extérieures et d'Appenzell Rhodes-Intérieures » est remplacé par « d'Appenzell Rhodes-Extérieures, d'Appenzell Rhodes-Intérieures ».

Art. 142^{1 à 3} Inchangés.

⁴ Abrogé.

Art. 150¹ «46» est remplacé par «70».

² Les deux cantons les plus peuplés élisent chacun cinq députés, les 3^e et 4^e plus peuplés en élisent chacun quatre, les 5^e, 6^e, 7^e, 8^e, 9^e, 10^e, 11^e et 12^e plus peuplés en élisent chacun trois et tous les autres chacun deux.

³ Inchangé.

Développement :

Les institutions politiques de la Suisse sont remarquables. Elles ont valu à notre pays et à notre canton une grande stabilité politique et une prospérité enviable. Ces institutions sont néanmoins perfectibles.

L'augmentation du nombre des membres du Conseil des Etats constituerait assurément l'une des réformes institutionnelles les plus susceptibles de mieux prendre en compte l'importance démographique de notre canton au sein de la Confédération, de garantir une représentation constante du Jura bernois sous la coupole fédérale et d'assurer une présence permanente des grands partis politiques bernois dans la Chambre haute de notre pays.

L'élargissement quantitatif du Conseil des Etats que nous proposons ne veut d'aucune manière porter atteinte aux attributions du sénat helvétique. Cela afin de maintenir le bicamérisme parfait de notre pays, pierre angulaire de notre fédéralisme. Bien que déployant quelques incidences politiques, notre proposition concernerait exclusivement la composition de ce conseil.

L'augmentation du nombre des membres du Conseil des Etats que nous préconisons pourrait, à titre d'hypothèse réaliste, prendre la forme que voici.

Le nombre des sièges de la Chambre haute pourrait passer de 46 à 70.

Tout d'abord, les demi-cantons de OW, NW, BS, BL, AR et AI enverraient deux personnes à la Chambre haute au lieu d'une seule, sauf pour BL dont nous verrons par la suite qu'il aurait

même droit à trois sièges avec le modèle proposé. Cela éliminerait une incongruité parce que l'existence des demi-cantons, d'origine historique, n'a plus aucune raison d'être, ces derniers ayant tous leur propre législation, leur parlement et leur gouvernement. D'un point de vue strictement démographique et à ne considérer que les entités cantonales les plus petites, on ne voit pas pourquoi Uri, avec ses 35 900 habitants, dispose de deux sièges au Conseil des Etats et Nidwald d'un seul, avec ses 41 900 habitants.

Nous arriverions ainsi à 52 sièges.

Ensuite, tous les cantons conserveraient au moins deux sièges à la Chambre haute, quelle que soit leur population.

Mais il en resterait 18 à répartir au bénéfice des cantons les plus peuplés, en proportion atténuée de leur population. Cette attribution des sièges entre les cantons interviendrait partiellement en référence au modèle qui a cours en Allemagne pour la distribution des 69 sièges au *Bundesrat*. Outre-Rhin, les grands *Länder* tels que la Bavière désignent au plus six représentants dans cette chambre, les moyens cinq (Hesse) ou quatre (Rhénanie Palatinat) et les plus petits, tels que la Sarre, au moins trois.

Chez nous, les deux cantons les plus peuplés pourraient ainsi élire cinq (deux plus trois supplémentaires) députés au Conseil des Etats (ZH et BE), les cantons situés aux troisième et quatrième rang eu égard à leur démographie (VD et AG) quatre (deux plus deux supplémentaires) et les cantons (demi-canton actuel pour BL) occupant les rangs cinq à douze (SG, GE, LU, TI, VS, FR, BL et SO) trois (deux plus un supplémentaire).

Les modifications constitutionnelles nécessaires à cet élargissement du Conseil des Etats se heurteraient au conservatisme institutionnel compréhensible de notre pays. Ses chances de succès ne seraient toutefois pas négligeables puisque six demi-cantons actuels – dont quatre petits – et onze cantons pourraient élire davantage de députés à la Chambre haute. Seuls neuf cantons devraient se contenter du statu quo.

L'hypothèse évoquée ci-dessus répond ainsi à l'impératif de la faisabilité politique et en plus à celui d'une certaine justice distributive.

De manière collatérale, il conviendrait ainsi de supprimer le statut de demi-canton et de promouvoir en conséquence les six demi-cantons actuels au rang de cantons à part entière.

Voilà pour les aménagements proposés au niveau fédéral.

Dans une deuxième phase, notre canton pourrait distribuer librement les cinq sièges qui lui seraient dévolus, cela en conformité avec la teneur de l'article 150, alinéa 3 de la Constitution fédérale : « les cantons édictent les règles applicables à l'élection de leurs députés au Conseil des Etats. »

Nous pourrions ainsi modifier notre législation en prévoyant l'élection de quatre de nos représentants au Conseil des Etats dans la partie alémanique, de préférence au système proportionnel – déjà appliquée par les cantons du JU et du TI, et celle de notre cinquième député dans une circonscription formée du seul Jura bernois.

Les grands partis politiques de notre canton seraient assurés d'être constamment représentés au Conseil des Etats, ce qui mettrait fin à l'instabilité politique et aux dommageables frustrations qui entourent l'élection des députés bernois au Conseil des Etats depuis quelques décennies.

Le Jura bernois, quant à lui, pourrait toujours faire entendre sa voix spécifique sous la coupole fédérale.

La réforme que nous proposons ne présenterait que des avantages pour le canton de Berne et pour le Jura bernois. Elle contribuerait clairement à l'amélioration du climat politique de notre canton et à son renforcement sur la scène politique fédérale.

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif a toute compréhension pour les desiderata de la motionnaire concernant la représentation du Jura bernois dans les Chambres fédérales. Il rappelle néanmoins que les membres de la députation bernoise au Conseil des Etats et au Conseil national représentent l'ensemble du canton et donc également le Jura bernois. De plus, la loi sur le statut particulier

offre des garanties au Jura bernois, qui lui confèrent légitimité et crédibilité au niveau cantonal et au niveau fédéral.

L'Assemblée fédérale est conçue sur le modèle du bicaméralisme. Le système des deux chambres est inscrit dans la Constitution fédérale (art. 148 Cst.). Les constitutionnalistes de 1848 se sont inspirés du système des Etats-Unis pour donner forme au bicaméralisme helvétique. La Constitution fédérale qualifie les membres du Conseil des Etats de « députés des cantons », ceux du Conseil national, de « députés du peuple ». Le Conseil des Etats représentant les cantons, il est l'élément fédéraliste de l'Assemblée fédérale.

A la différence des membres de la Diète fédérale, ceux du Conseil des Etats ne votent pas selon les instructions de leur canton. L'interdiction des mandats impératifs s'applique en effet aussi aux conseillers et conseillères aux Etats. Cette interdiction ne les empêche toutefois pas de défendre de manière ciblée les intérêts de leur canton.

Le Conseil des Etats comprend 46 membres depuis la révision constitutionnelle de 1978 induite par la création du canton du Jura. Les sièges sont répartis entre les cantons selon le principe d'égalité « adapté » : chaque canton a droit à deux sièges, sauf les cantons d'Obwald, de Nidwald, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Appenzell Rhodes-intérieures et d'Appenzell Rhodes-externes, qui ont un membre chacun. Ce principe étant défini par la Constitution fédérale, il est exclu de pondérer la répartition des sièges en fonction des chiffres de la population. Ce faisant, la Constitution fédérale tolère la représentation inégale de la population des cantons.

La motion demande que le nombre de sièges du Conseil des Etats soit porté à 70, répartis selon le système appliqué au *Bundesrat* (chambre haute) en Allemagne. La motion vise une meilleure prise en compte de l'importance démographique de Berne au sein de la Confédération, la garantie d'une représentation constante du Jura bernois sous la coupole fédérale et la présence permanente des grands partis politiques bernois au Conseil des Etats.

Lors des travaux de révision totale de la Constitution fédérale de 1999, des propositions avaient été déposées dans les deux commissions pour demander la pondération démographique de la représentation des cantons et, partant, la prise en compte des changements intervenus depuis 1848 ainsi que la suppression de l'inégalité entre cantons et demi-cantons. Les cantons de grande taille auraient eu trois sièges, ceux de taille moyenne, deux et ceux de petite taille, un. Selon le mode de calcul, le Conseil des Etats aurait ainsi compté 50 à 54 membres. Mais ces propositions avaient toutes été écartées à une écrasante majorité et leurs auteurs n'avaient même pas essayé de les soumettre au plenum. L'argument invoqué contre le changement était que la modification de la composition du Conseil des Etats susciterait dans de nombreux cantons une résistance risquant de compromettre la révision de la Constitution.

En 1992, le Conseil national avait déjà nettement rejeté une initiative parlementaire similaire. Une autre initiative parlementaire, déposée en 2010 et elle aussi rejetée, réclamait l'attribution d'un siège aux villes de plus de 100 000 habitants et habitantes.

La motion propose que le nombre de sièges des deux cantons les plus grands soit plus que doublé et celui des cantons classés aux troisième et quatrième rangs, doublé. Pareil glissement en faveur des cantons fortement peuplés est à l'opposé du principe d'égalité des cantons. Il ouvrirait une brèche dans la tradition fédéraliste de notre pays. Difficile de croire que les petits cantons pourraient accepter pareil bouleversement.

Certes, la réforme du Conseil des Etats n'est pas un sujet tabou. Mais le Conseil-exécutif juge inadéquat un changement aussi radical, qui se traduirait par un développement massif de la chambre haute.

Il convient en outre, à ce stade du raisonnement, de rappeler l'initiative cantonale déposée le 7 juin 2012 par le canton de Berne au sujet de la composition du Conseil national. Cette initiative, inspirée d'une motion de Maxime Zuber adoptée par le Grand Conseil, demandait que les minorités linguistiques des cantons plurilingues aient la garantie de disposer au Conseil national d'un nombre de sièges correspondant à leur effectif démographique. Cette initiative, qui aurait offert au Jura bernois un siège garanti au Conseil national, n'a pas été du goût de l'Assemblée fédérale. On peut donc imaginer qu'une initiative cantonale bernoise, dont le but est en définitive

de garantir au Jura bernois un siège au Conseil des Etats, n'aurait guère de chances de succès à l'Assemblée fédérale.

Proposition du Conseil-exécutif :

Rejet

Le président. Wir kommen zu Traktandum 4. Ich begrüsse an dieser Stelle Herrn Staatsschreiber Christoph Auer ganz herzlich. Ich sehe gerade, dass der Herr Regierungspräsident ebenfalls schon hier ist. Herzlich willkommen, Herr Käser. Traktandum 4 wurde zurückgezogen, deshalb werden wir sehr rasch zu den Geschäften der POM übergehen können. Zuvor gibt jedoch Frau Grossrätin Graber eine kurze Erklärung dazu ab, weshalb sie das Geschäft zurückgezogen hat. Frau Graber, Sie haben das Wort.

Anne-Caroline Graber, la Neuveville (UDC). Le 3 décembre 2014, j'ai déposé une motion demandant au Conseil-exécutif de déposer auprès de la Confédération une initiative cantonale, requérant de celle-ci les modifications constitutionnelles nécessaires à une augmentation du nombre des membres du Conseil des Etats, et accessoirement, la suppression du statut de demi-canton. J'ai avant tout élaboré cette intervention pour faire une énième proposition en vue de garantir la permanence de la représentation du Jura bernois sous la coupole fédérale. Mais j'ai aussi voulu, par ce texte, lancer une réflexion sur les défauts institutionnels et politiques de la composition actuelle du Conseil des Etats. L'acceptation de ma motion par le Grand Conseil et ensuite par les Chambres fédérales aurait clairement permis, d'une part, à notre canton de renforcer sensiblement sa représentation au Conseil des Etats, d'autre part, au Jura bernois d'avoir toujours un député ou une députée au sein de ce même Conseil, parce que les cantons sont compétents pour définir les modalités de l'élection de leur représentant au Sénat de notre pays. Pour ce qui est de la composition du Conseil des Etats, je relève que le statut des demi-cantons n'a plus aucun sens aujourd'hui. Tous les cantons et demi-cantons ont leur Constitution, leur législation, ainsi que leurs pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. On voit mal pourquoi Bâle-Campagne, avec ses 280 000 habitants, n'a droit qu'à un siège au Conseil des Etats, alors que Schaffhouse, avec ses 80 000 habitants en a deux. Par ailleurs, le système majoritaire en vigueur dans 24 cantons sur 26 entraîne une représentation politique déséquilibrée au Conseil des Etats. À Berne et à Zurich, l'UDC, le parti électoralement le plus fort, n'est pas représenté au Conseil des Etats. En Suisse romande, l'UDC et le PLR ont recueilli près de 40 pour cent des suffrages lors des élections fédérales de 2011. Or, sur les douze sièges qui sont réservés à la Suisse romande, un seul est occupé par un représentant de l'un de ces deux partis. Cela est malsain, je le dirais même si j'appartenais au PS. Mais, étant donné le conservatisme institutionnel qui prévaut chez nous et auquel j'adhère d'ailleurs en grande partie, le manque de soutien politique au sein du Grand Conseil et la recommandation de rejet du Conseil-exécutif, je retire ma motion, avec la conviction que ce thème politique reviendra sur le tapis au cours des prochaines années.

Le président. Danke für diese Ausführungen. Ich komme zu einer weiteren Information. Wir haben im Büro des Grossen Rats an der letzten Sitzung über die Grossratspraxis diskutiert und dabei zwei wichtige Fragen beraten, die zu einer Änderung in der Praxis führen werden. Eventuell wurden Sie in den Fraktionen bereits darüber informiert. Was nach wie vor weiterhin gilt, ist Folgendes: Wenn ein Vorstoss in einzelne Ziffern teilbar ist, so ist es weiterhin möglich, einzelne Ziffern zurückzuziehen und nur einen Teil des Vorstosses stehen zu lassen. Das hat das Büro so beschlossen. Dort gibt es also keine Praxisänderung. Eine Änderung gibt es dagegen bei der Reihenfolge der Sprecherinnen und Sprecher. Das betrifft die Vorstösse, welche mehrere Personen als Mitmotionärinnen und Mitmotionäre unterzeichnet haben. Dort hat das Büro beschlossen, dass neu die Mitmotionärinnen und Mitmotionäre direkt nach dem oder der Erstunterzeichnenden sprechen können, sofern sie dies wünschen, und nicht erst am Ende der Debatte mit den weiteren Einzelsprecherinnen und -sprechern. Das ist eine kleine Praxisänderung, die für alle

Debattenformen gilt.