



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 153-2021
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2021.RRGR.222

Déposée le : 17.06.2021

Motion de groupe : Oui
Motion de commission : Non
Déposée par : pvl (von Arx, Schliern b. Köniz) (porte-parole)
PEV (Wenger, Spiez)
Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 1229/2021 du 27 octobre 2021
Direction : Chancellerie d'Etat
Classification : -
Proposition du Conseil-exécutif : **Rejet**

Election du Conseil-exécutif : passage à un système plus cohérent

Le Conseil-exécutif entreprend les adaptations légales nécessaires pour modifier comme suit le système d'élection du gouvernement :

1. Le gouvernement du canton de Berne sera à l'avenir élu au scrutin proportionnel.
2. Si le gouvernement du canton de Berne continue d'être élu au scrutin majoritaire, le bulletin de vote doit être adapté de manière à ce que les noms de toutes les candidates et de tous les candidats y soient pré-imprimés et que l'élection se fasse par cochage.

Développement :

Les membres du Conseil-exécutif bernois sont aujourd'hui élus au scrutin majoritaire. D'autres modes de scrutin sont pourtant envisageables pour l'élection du gouvernement, en particulier le scrutin proportionnel, qui est répandu parmi les villes et les communes du canton de Berne. Un système électoral doit notamment garantir que les membres du corps électoral aient le choix entre des candidatures qui suscitent leur adhésion sur le plan personnel et politique, ainsi que, le cas échéant, au regard d'autres critères (le sexe ou la région, p. ex.), et que les préférences politiques de la population soient adéquatement représentées au sein du collège gouvernemental.

Le scrutin proportionnel présente en particulier les avantages suivants :

- Les membres du corps électoral ont un vaste choix de personnalités politiques largement acceptées, y compris au sein d'un même courant politique.
- Les préférences politiques de la population sont mieux représentées au sein du gouvernement qu'avec le système majoritaire.
- Un second tour de scrutin n'est pas nécessaire.

Les arguments habituels en faveur du système majoritaire reposent sur l'hypothèse théorique que ce mode de scrutin est approprié pour une élection dans laquelle les candidates et les candidats sont choisis principalement en raison de leur personnalité. La réalité du processus électoral dans le canton de Berne est pourtant bien différente :

- Les candidates et les candidats – même s'il s'agit de personnalités politiques de premier plan – sont élus principalement en raison de leur nomination par un parti et de leur appartenance à un ticket électoral réunissant plusieurs partis.
- Les électrices et les électeurs qui se rattachent à un courant politique donné n'ont de fait pas vraiment de choix au moment de l'élection. Ils peuvent soit voter pour les candidatures peu nombreuses proposées par leur courant politique soit s'abstenir. On peut étayer ce constat en relevant, par exemple, que les membres du corps électoral n'épuisent généralement pas les sept voix à leur disposition : ainsi, lors de l'élection du Conseil-exécutif de 2018, seuls 4,51 noms ont été inscrits en moyenne par bulletin de vote.
- Dans les faits, les instances dirigeantes des partis choisissent un nombre restreint de candidatures, et les électrices et électeurs choisissent un parti ou une tendance politique. En gros, elles et ils votent pour un parti comme elles et ils le feraient dans une élection à la proportionnelle, mais leurs votes sont comptés conformément aux principes du système majoritaire.
- L'argument souvent entendu selon lequel le scrutin majoritaire permet à une candidate ou un candidat de se présenter sans le soutien d'un parti (et de jouir ainsi d'une plus grande indépendance en tant que membre du gouvernement) ne se vérifie pas dans la pratique de l'élection des membres du Conseil-exécutif du canton de Berne.

Compte tenu de cette situation, il serait cohérent que le gouvernement du canton de Berne soit effectivement élu au scrutin proportionnel.

En demandant que le Conseil-exécutif soit à l'avenir élu à la proportionnelle, les motionnaires ne remettent pas en cause le siège jurassien.

Si le système majoritaire devait malgré tout être maintenu, il serait indiqué de faire au moins évoluer la procédure électorale en adaptant le bulletin de vote. Comme il est d'usage dans d'autres contextes, il devrait être plus facile pour les membres du corps électoral de faire un choix parmi l'ensemble des candidatures disponibles et donc de s'écarter des recommandations préfabriquées par les organes décisionnels des partis.

Réponse du Conseil-exécutif

Point 1

La Constitution cantonale prévoit l'élection des membres du Conseil-exécutif selon le mode majoritaire (art. 85, al. 1 CC).

Ces dernières années, les différentes tentatives d'introduction du scrutin proportionnel pour l'élection des membres du gouvernement ont systématiquement échoué. Ainsi en 1988, une initiative populaire lancée à cet effet avait été refusée. Le sujet est revenu sur la table dans le cadre de la consultation sur la révision totale de la Constitution cantonale au début des années 90 et a été rejeté une nouvelle fois. La motion Rytz 097-2002 n'a pas non plus trouvé meilleur accueil. D'autres interventions parlementaires (M 131-2006 PS/JS/Bernasconi) et M 150-2006 (Dätwyler) ont amené le Conseil-exécutif à présenter un rapport à ce sujet (« Rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant l'élection des membres du Conseil-exécutif au scrutin proportionnel » [Election du Conseil-exécutif à la proportionnelle])

du 13 août 2008). Ce rapport se fondait sur un avis d'expert de l'Université de Berne (Pierre Tschanen/Beatrice Herrmann : « Election du Conseil-exécutif à la proportionnelle » du 12 septembre 2007). Lors des délibérations du Grand Conseil le 17 novembre 2008, les déclarations de planification qui visaient au changement pour le mode proportionnel ont toutes été rejetées. Le 2 juin 2015, le Grand Conseil refusait à une nette majorité de 118 voix contre 23 et 10 abstentions la motion 183-2014 (Messerli/Gsteiger) portant sur le même sujet.

La législation fédérale confère aux cantons la liberté de définir les modalités de l'élection de leurs gouvernements respectifs. Le Conseil d'Etat est élu selon le mode majoritaire dans 25 cantons. Seul le canton du Tessin recourt au système proportionnel. A l'inverse, de nombreuses communes bernoises ont choisi le scrutin proportionnel pour élire leur Exécutif.

Le Conseil-exécutif reconnaît – comme déjà expliqué dans sa réponse à la motion Messerli/Gsteiger – que de bons arguments plaident en faveur du mode majoritaire et du mode proportionnel. Les deux systèmes permettent l'élection d'un gouvernement doté d'une légitimité démocratique. Dans le système majoritaire, l'élection donne la priorité à la personnalité des candidats et candidates. Dans le système proportionnel, en revanche, l'accent porte sur la répartition des sièges entre les partis.

Le parlement et le gouvernement n'ont pas les mêmes fonctions. Dans l'élection du parlement, la représentation des partis proportionnellement à leur force est prioritaire. Le Grand Conseil doit représenter tous les groupes de la société, et le système proportionnel offre donc la procédure adéquate. Le Conseil-exécutif quant à lui est l'autorité dirigeante et exécutive supérieure du canton qui se doit de façonner une politique commune dans l'intérêt du canton. Dans ce contexte, le système majoritaire présente des avantages : les électrices et électeurs élisent directement à la fonction gouvernementale les personnes auxquelles elles et ils entendent confier un tel mandat, indépendamment de la force des partis et des listes. Les candidates et candidats à l'Exécutif dans un système majoritaire doivent être reconnus au-delà de leur propre parti et jouir d'une forte popularité. Ce prérequis favorise l'indépendance du processus de formation de l'opinion au sein du collège gouvernemental. Certes le fait d'avoir le soutien commun d'une alliance de partis augmente les chances au moment de l'élection, mais cela ne change en rien les arguments présentés.

Les motionnaires déplorent que les électeurs et les électrices d'une certaine couleur politique n'aient de facto pas le choix dans le système actuel. Il convient cependant de relever que le système proportionnel prévoit lui aussi une présélection des candidates et des candidats par les organes des partis, ce qui restreint souvent le choix des électrices et des électeurs pour élire l'Exécutif *parmi* les candidates et les candidats d'une alliance de partis. Le Conseil-exécutif soulève en outre la question de savoir s'il serait souhaitable pour l'élection d'un Exécutif que plusieurs partis proposent leurs propres candidates et candidats en nombre plus élevé au corps électoral. En revanche, il semble approprié que les personnes explicitement nommées candidates à l'Exécutif par les partis soient en concurrence les unes par rapport aux autres. De plus, dans le système majoritaire, les grands partis ne sont pas seuls à pouvoir conquérir un siège au gouvernement : depuis 2008, cinq partis sont représentés au sein du Conseil-exécutif bernois, qui compte sept membres.

Dans sa réponse à la motion Messerli/Gsteiger, le Conseil-exécutif exposait déjà qu'une autre objection à l'introduction du mode proportionnel pour l'élection du Conseil-exécutif serait que ce système n'offre aucune procédure convaincante pour l'attribution du siège garanti au Jura bernois au sens de l'article 84, alinéa 2 ConstC. Dans l'avis des experts Tschanen/Herrmann, différents modèles, avec des variantes, ont été analysés en détail. Chacun des modèles présente des inconvénients plus ou moins prononcés. Dans l'un des modèles, assorti de l'appréciation « Recommandable », les électrices et électeurs de tout le canton recevraient deux bulletins de vote pour élire les six membres de la partie germanophone à la proportionnelle et la représentation du Jura bernois, au scrutin majoritaire (selon le système de la moyenne géométrique). Toutefois, les experts ne pouvaient exclure qu'un système mixte serait contraire

à égalité devant la loi et à liberté de vote, principes inscrits aux articles 8 et 34 de la Constitution fédérale d'alors. Les experts ont qualifié de « Recommandable sous conditions » un modèle dans lequel les sept membres du Conseil-exécutif seraient élus selon le mode proportionnel, la détermination des élus étant provisoire. Si à l'issue du calcul de la moyenne géométrique la personne déclarée élue pour représenter le Jura bernois ne figurait pas parmi les personnes élues selon la détermination provisoire, l'une d'elles devrait céder sa place, à commencer par une représentante ou un représentant du même parti. Cependant, si la liste de la représentante ou du représentant du Jura bernois désigné à l'issue du calcul de la moyenne géométrique n'avait conquis aucun siège par ailleurs, il faudrait procéder à une nouvelle répartition des mandats, en dépit de la proportionnelle et en dépit des résultats des partis. Même ces deux modèles, que les experts ont estimé pouvoir recommander à la rigueur, n'offrent pour le Conseil-exécutif aucune procédure viable pour l'attribution du siège garanti au Jura bernois.

Pour toutes ces raisons, le Conseil-exécutif se prononce en faveur du maintien du système majoritaire pour l'élection du gouvernement cantonal.

Point 2

Les motionnaires souhaitent l'introduction d'un système permettant aux électrices et électeurs de choisir parmi toutes les candidates et tous les candidats à l'élection et de s'écarter ainsi des recommandations préparées par les organes des partis. C'est pourtant précisément, ce qui est en vigueur actuellement dans le canton de Berne avec une liste nominative alphabétique et un bulletin sans impression. Cette pratique avait été introduite en 2008 pour une meilleure adéquation avec le principe donnant la priorité à la personnalité des candidates et candidats dans le mode majoritaire : les bulletins non officiels sur lesquels figuraient les recommandations électorales des partis ont été supprimés, et depuis, les électrices et électeurs inscrivent sur des bulletins vierges les noms des personnes qu'elles et ils veulent élire au Conseil-exécutif. Un système où le corps électoral peut cocher des noms sur une liste pré-imprimée – à l'instar de ce qui se pratique dans le canton de Saint-Gall – serait un système équivalent. Mais selon le gouvernement, cela n'ajouterait rien à l'actuel système déjà éprouvé. C'est pourquoi, le Conseil-exécutif recommande de rejeter également le point 2 de la motion.

Destinataire
– Grand Conseil