

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 052-2020
Type d'intervention : Interpellation
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2020.RRGR.73

Déposée le : 09.03.2020

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Salzmann (Mülchi, UDC) (porte-parole)
Krähenbühl (Unterlangenegg, UDC)
Freudiger (Langenthal, UDC)

Cosignataires : 20

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 927/2020 du 19 août 2020
Direction : Chancellerie d'Etat
Classification : -

Introduction d'une majorité des arrondissements administratifs et d'un référendum financier obligatoire lors des votations cantonales

Il arrive régulièrement, lors des votations cantonales, qu'un petit nombre d'arrondissements administratifs à la population dense l'emportent sur la majorité des autres arrondissements et des communes, où la population est moins nombreuse. En d'autres termes, cela signifie que de larges parts du territoire cantonal sont minorisées par quelques villes et communes de grande taille. Cette situation se révèle particulièrement rédhibitoire lors des votations sur des objets financiers.

Sur le plan fédéral, la majorité dite des cantons permet de remédier à ce problème. La première constitution fédérale de 1848 connaissait déjà ce mécanisme à deux niveaux. D'une part, l'article 77 prévoyait l'accord des deux Chambres en matière législative, où l'assentiment du Conseil des Etats était aussi nécessaire. D'autre part, selon l'article 114, une disposition constitutionnelle révisée ne pouvait entrer en vigueur qu'après avoir réuni également une majorité des cantons en votation populaire. Depuis 1891, il existe une possibilité de procéder à une révision partielle de la Constitution fédérale par l'entremise du Parlement ou sur initiative des citoyens. L'article 121 de la Constitution fédérale de 1874 a donné à la majorité des cantons la fonction devenue principale aujourd'hui dans le cadre de votations populaires constitutionnelles.

L'introduction au niveau cantonal d'une majorité simple des arrondissements administratifs lors de scrutins essentiels – modifications constitutionnelles ou objets financiers – s'inscrirait harmonieusement dans cette tradition fédérale et répondrait aux spécificités d'un grand canton comme Berne. En lien avec l'instauration de la votation populaire obligatoire sur des arrêtés portant sur des dépenses uniques et périodiques, les droits de toute la population cantonale s'en trouveraient renforcés.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. De l'avis du Conseil-exécutif, quels problèmes juridiques et politiques pourrait poser l'instauration de l'exigence d'une double majorité pour des objets politiques à déterminer (p. ex. révisions de la constitution, concordats modifiant la constitution, corrections du territoire cantonal, arrêtés portant sur des dépenses très élevées) imposant, outre la majorité des citoyens du canton de Berne, celle des arrondissements administratifs (c'est-à-dire de cinq arrondissements administratifs ou plus, dans chacun desquels le corps électoral approuve en majorité le texte) ?
2. D'autres cantons ont-ils introduits d'autres formes de majorité que celle du corps électoral pour des votations sur des objets déterminés ? Dans l'affirmative, quels sont ces cantons et les objets concernés dans chacun d'entre eux ?
3. De l'avis du Conseil-exécutif, quels problèmes juridiques et politiques pourrait poser l'instauration d'une votation populaire obligatoire sur des arrêtés portant sur des dépenses uniques et périodiques d'un montant encore à définir ?
4. Combien de votations supplémentaires auraient eu lieu dans le canton de Berne depuis l'entrée en vigueur de sa nouvelle constitution si les dépenses uniques supérieures à dix millions de francs et les dépenses périodiques (annuelles) de plus de deux millions de francs avaient été soumises à la votation populaire obligatoire ?
5. Combien de votations supplémentaires auraient eu lieu dans le canton de Berne depuis l'entrée en vigueur de sa nouvelle constitution si les dépenses uniques supérieures à deux millions de francs et les dépenses périodiques de plus de 400 000 francs avaient été soumises à la votation populaire obligatoire ?

Réponse du Conseil-exécutif

Point 1 :

En vertu de l'article 63, alinéa 1 de la Constitution du canton de Berne (ConstC ; RSB 101.1), un projet soumis au vote populaire au niveau cantonal est accepté « lorsqu'il a recueilli la majorité des suffrages valablement exprimés dans le canton. »

Au niveau fédéral, le droit en vigueur prévoit une double majorité du peuple et des cantons lors de votes portant sur des modifications constitutionnelles et dans certains cas bien précis (qui ne comprennent pas les référendums législatifs ordinaires), ce qui s'explique par des raisons historiques. Si les cantons ont renoncé à une partie de leur souveraineté lors de l'adoption de la Constitution fédérale de 1848, ils ne sont pas de simples unités administratives décentralisées auxquelles on aurait concédé une certaine autonomie, mais bien des Etats constitutants d'un Etat fédéral, et jouent à ce titre un rôle particulier dans le système constitutionnel¹. Les arrondissements administratifs du canton de Berne créés en 2009 sont quant à eux de simples unités administratives non assimilables à un Etat et sans racines historiques. On ne saurait dès lors introduire une majorité des arrondissements administratifs en invoquant la majorité des cantons requise pour certaines votations fédérales.

Parmi les éléments fondamentaux des processus de décision démocratiques figure notamment le principe « une personne, une voix » : la voix de chaque personne participant à une élection ou à une votation doit avoir le même poids pour le calcul du résultat.² L'introduction d'une majorité des arrondissements administratifs serait contraire à ce principe, et ce d'autant plus que les grandes différences de taille entre les arrondissements administratifs bernois se traduiraient par une distorsion de l'égalité de la force électorale. Ainsi, ce modèle donnerait à une personne votant dans l'arrondissement administratif Haut-Simmental – Gessenay (qui compte quelque 11 800 électrices et électeurs) le même poids qu'à 25

¹ YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY: *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zurich 2000, n°761

² PIERRE TSCHANNEN: *Schweizerisches Staatsrecht*, Berne 2016, par. 24 n° 9

personnes votant dans l'arrondissement administratif de Berne-Mittelland (qui totalise quelque 291 400 électrices et électeurs). On peut dès lors se demander si une telle règle serait compatible avec la liberté de vote et d'élection consacrée par l'article 34, alinéa 2 de la Constitution fédérale (Cst. ; RS 101), qui garantit la liberté de vote et d'élection.

Quoi qu'il en soit, le critère de la majorité des arrondissements administratifs serait exclu lors de votations concernant des amendements constitutionnels, car il serait contraire au droit fédéral : en vertu de l'article 51, alinéa 1 Cst., chaque canton se dote d'une constitution démocratique. Celle-ci doit avoir été acceptée par le peuple et doit pouvoir être révisée si la majorité du corps électoral le demande. Selon la doctrine dominante, cette disposition fait référence à une majorité des suffrages exprimés. Les cantons ne peuvent demander ni de majorité qualifiée ni de double majorité (approbation par le peuple et par les districts du canton).³

Paradoxalement, ce serait dès lors précisément pour les décisions particulièrement importantes devant impérativement être soumises au vote populaire que le critère de la majorité des arrondissements administratifs ne serait pas applicable. Par conséquent, le parallèle avec la majorité des cantons établi par les auteurs de l'interpellation pour motiver leur revendication n'aurait plus lieu d'être, puisqu'au niveau fédéral, le critère s'applique aux votations portant sur une modification constitutionnelle.

Enfin, au vu des résultats des votations de ces dernières années, le Conseil-exécutif ne partage pas le constat selon lequel les zones rurales du canton seraient régulièrement minorisées par les villes et les grandes communes, ce qui mathématiquement ne serait de toute manière pas possible, puisque les villes et les grandes communes (plus de 10 000 électrices et électeurs) ne représentent qu'un petit tiers du corps électoral bernois.

Point 2 :

Le Conseil-exécutif n'a connaissance d'aucune règle de ce type dans un autre canton.

Point 3 :

Dans le but de concentrer l'exercice des droits populaires sur des questions essentielles, la Constitution cantonale du 6 juin 1993 a aboli la votation populaire obligatoire pour les objets financiers dépassant un certain montant. Cette décision était motivée par le fait que sur les 45 référendums obligatoires portant sur des dépenses soumis au vote entre 1982 et 1993, seuls deux ont été rejetés par le peuple.

Au cours des 25 années précédant l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution, les arrêtés du Grand Conseil relatifs à des nouvelles dépenses non liées d'un montant total de plus dix millions de francs devaient obligatoirement faire l'objet d'une votation populaire. Un référendum facultatif était prévu en cas d'arrêtés de dépenses d'un montant supérieur à un million de francs. Depuis 1995, les arrêtés de dépenses du Grand Conseil sont soumis au référendum facultatif lorsqu'ils dépassent deux millions de francs (nouvelles dépenses uniques) ou 400 000 francs (nouvelles dépenses périodiques). Le Conseil-exécutif statue en dernier lieu sur les dépenses liées.

Etant donné que les seuils déterminants pour les arrêtés de dépenses du Conseil-exécutif, du Grand Conseil et du peuple sont généralement jugés trop bas et insuffisamment adaptés à la situation actuelle, la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) a suggéré en 2016 qu'ils soient relevés. Elle propose ainsi de soumettre au référendum facultatif uniquement les dépenses uniques d'un montant supérieur à quatre millions de francs et les dépenses périodiques d'un montant

³ HANGARTNER/KLEY n° 1357 ; TSCHANNEN : par. 18 n° 15 ; HÄFELIN/HALLER/KELLER : *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zurich 2016, n° 1017

supérieur à 800 000 francs. Cette idée a rencontré un écho positif lors de la procédure de consultation. Par la suite, on a toutefois renoncé à la mettre en œuvre, non pas en raison de réserves quant au fond, mais pour éviter de procéder à une modification constitutionnelle et donc à un vote populaire pour une révision portant sur des points considérés comme n'ayant pas suffisamment d'importance. Il est maintenant prévu d'augmenter les seuils déterminants lors d'une prochaine révision constitutionnelle.

Par ailleurs, le nombre très faible de référendums financiers facultatifs déposés ces dernières années (voir réponses ci-après) montre qu'un référendum financier obligatoire ne répondrait pas à un besoin largement répandu dans la population.

A la lumière de ce qui précède, le Conseil-exécutif ne voit pas de raison d'instaurer à nouveau une obligation de soumettre certains arrêtés de dépenses à un vote populaire.

Points 4 et 5 :

En préparant ses réponses aux questions 4 et 5, la Chancellerie d'Etat, chargée de la coordination du dossier, a renoncé à inclure dans son analyse *l'ensemble* de la période depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution cantonale en 1995, contrairement à ce que demandait l'intervention. Cette décision répond à la volonté de faire un usage parcimonieux des ressources de l'administration, mais la focalisation sur les trois dernières et les dix dernières années respectivement se justifie également sur le fond : le nombre d'objets soumis au référendum financier facultatif a considérablement augmenté depuis que la définition des dépenses nouvelles et liées a été modifiée dans le cadre de la révision du droit parlementaire entrée en vigueur en juin 2014⁴. Par conséquent, les enseignements pouvant être tirés des chiffres datant des années précédant la révision des catégories de dépenses n'auraient qu'une utilité limitée. En revanche, les chiffres cités ci-dessous permettent de tirer des conclusions pertinentes sur le nombre de votations supplémentaires auquel il faudrait s'attendre en cas de réintroduction d'un référendum financier obligatoire.

De 2010 à 2019, le Grand Conseil a adopté 271 arrêtés de dépenses soumis au référendum facultatif. Le référendum a été saisi dans six cas, et des votations ont eu lieu. Si l'ensemble de ces objets avaient été soumis au référendum financier obligatoire, cela aurait entraîné un vote sur 265 objets supplémentaires.

L'analyse montre que le nombre d'objets soumis au référendum financier facultatif a augmenté depuis que la définition des dépenses nouvelles et liées a été modifiée dans le cadre de la révision du droit parlementaire entrée en vigueur en juin 2014 (2010 : 18 objets ; 2011 : 18 ; 2012 : 13 ; 2013 : 19 ; 2014 : 18 ; 2015 : 33 ; 2016 : 49 ; 2017 : 32 ; 2018 : 28 ; 2019 : 43).

De 2017 à 2019, 103 objets ont été soumis au référendum financier facultatif (seuils déterminants : deux millions de francs pour les dépenses périodiques et 400 000 francs pour les dépenses uniques). Le référendum a été saisi dans trois cas, et des votations ont eu lieu.

Si les arrêtés de dépenses relatifs à des dépenses uniques de dix millions de francs ou à des dépenses périodiques de deux millions de francs avaient été soumis au référendum financier obligatoire, la disposition aurait été applicable à 40 (des 103) arrêtés de dépenses. Par conséquent, 38 objets supplémentaires auraient été soumis au peuple pour la période 2017-2019.

Destinataire
– Grand Conseil

⁴ Cf. art. 48 de la loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0)