



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	269-2023
Type d'intervention :	Postulat
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2023.RRGR.359
Déposée le :	07.12.2023
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Fiechter (Oberwil im Simmental, UDC) (porte-parole) Widmer (Bern, Les VERT-E-S) Vögeli (Frauenkappelen, PVL) Kohli (Wabern, Le Centre) Kullmann (Thun, UDF) Zbinden (Mittelhäusern, UDC)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	434/2024 du 8 mai 2024
Direction :	Chancellerie d'État
Classification :	Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif :	Rejet

Renforcer la démocratie directe par une diminution du nombre de signatures requises pour les initiatives, référendums et projets populaires

Le Conseil-exécutif est chargé de :

1. soumettre un rapport d'analyse au Grand Conseil faisant état des différentes solutions possibles afin d'abaisser le niveau particulièrement élevé des exigences à remplir pour l'aboutissement d'initiatives populaires, de référendums et de projets populaires ;
2. vérifier en particulier les possibilités de
 - a. diminuer de 15 000 à l'heure actuelle à 7500 le nombre de signatures à récolter en six mois pour les initiatives populaires, et de 10 000 à l'heure actuelle à 5000 le nombre de signatures à récolter en trois mois pour les référendums et les projets populaires ;
 - b. rapporter proportionnellement le nombre de signatures requises pour les initiatives populaires, les référendums et les projets populaires au nombre total de personnes ayant droit au vote.

Développement :

Le tableau ci-après présente un aperçu du nombre de signatures requises dans les trois cantons germanophones les plus peuplés.

Données de base	ZH	BE	AG
Population résidente permanente (au 31 décembre 2022) ¹	1 564 662	1 047 422	703 086
Nombre de personnes ayant droit au vote (au 22 octobre 2023) ²	967 147	747 385	443 249

Initiative populaire	ZH	BE	AG
Nombre de signatures requises	6000	15 000	3000
Délai de récolte des signatures	6 mois	6 mois	12 mois
Moyenne mensuelle de signatures requises	1000	2500	250
Rapport avec le nombre de personnes ayant droit au vote (nombre de personnes ayant droit au vote divisé par le nombre de signatures requises)	161,19	49,82	147,74
Quorum en pourcentage de personnes ayant droit au vote	0,62 %	2,00 %	0,67 %

Référendum (et projet populaire)	ZH	BE	AG
Nombre de signatures requises	3000	10 000	3000
Délai de récolte des signatures	60 jours	3 mois	90 jours
Moyenne mensuelle de signatures requises	1500	3333, 33	1000
Rapport avec le nombre de personnes ayant droit au vote (nombre de personnes ayant droit au vote divisé par le nombre de signatures requises)	322, 38	74, 73	147, 74
Quorum en pourcentage de personnes ayant droit au vote	0,31 %	1,33 %	0,67 %

Le nombre de signatures requises pour les initiatives populaires, les référendums et les projets populaires dans le canton de Berne est bien plus élevé que dans les autres grands cantons germanophones. Une modification du nombre de signatures requises semble donc appropriée au sens d'une large participation politique. En effet, tant les personnes privées que les groupes d'intérêts, les partis et autres organisations doivent à nouveau pouvoir faire aboutir plus facilement des requêtes populaires. Aucune pluie d'initiatives ne s'est abattue sur le canton de Zurich, qui compte pourtant 220 000 personnes ayant droit au vote de plus que celui de Berne. En 2022, par exemple, cinq initiatives populaires ont abouti et deux n'ont pas pu être déposées faute de signatures suffisantes. Quant au référendum, il n'a pas été saisi une seule fois en 2022 dans le canton de Zurich. En Argovie, deux initiatives populaires ont abouti en 2022, mais aucun référendum.

Le présent postulat a pour but de présenter au Grand Conseil une base de décision complète pour la suite de la procédure permettant de renforcer la démocratie directe et les droits populaires dans le canton de Berne.

Réponse du Conseil-exécutif

Le nombre de signatures pour les requêtes de vote populaire a été examiné pour la dernière fois dans le cadre de la révision totale de la Constitution cantonale (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995). À cette occasion, le nombre de signatures requises pour des initiatives de révision partielle de la Constitution est resté fixé à 15 000, comme depuis 1893, tandis que celui requis

¹Source : <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/75536/umfrage/schweiz-bevoelkerung-nach-kanton-zeitreihe/#:~:text=Bev%C3%B6lkerung%20der%20Schweiz%20nach%20Kantonen%202022&text=Damit%20war%20Z%C3%BCrich%20der%20Kanton.Bev%C3%B6lkerungsanteil%20von%200%2C2%20Prozent> (en allemand)
² Source : élections fédérales du 22 octobre 2023 et second tour de l'élection des membres au Conseil des États le 19 novembre 2023

pour des initiatives législatives est passé de 12 000 à 15 000³. Le nombre de signatures requises pour les demandes de vote populaire (référendum) est quant à lui passé de 5000 à 10 000. A également été introduit à ce moment-là l'instrument du projet populaire, qui nécessite la récolte de 10 000 signatures.

Depuis la dernière révision totale de la Constitution, le nombre d'électrices et d'électeurs n'a cessé d'augmenter. Si, au début de l'année 1995, 675 583 personnes étaient habilitées à voter dans le canton de Berne, fin 2023 elles étaient 747 385, soit plus de 10 % en plus. Comparativement, les seuils à atteindre pour déposer une initiative ou un référendum ont donc diminué au cours des 30 dernières années : le quorum pour une initiative est passé de 2,2 % à 2,0 % des électrices et électeurs, tandis que celui pour un référendum de 1,5 % à 1,3 % de l'électorat.

Une comparaison avec les sept plus grands cantons de Suisse montre que le canton de Berne se situe dans la moyenne en ce qui concerne le quorum nécessaire pour déposer une initiative ou une demande de vote populaire. Les cantons de Vaud, de Saint-Gall et de Genève connaissent des chiffres plus élevés tandis que les exigences sont plus basses dans les cantons de Zurich, d'Argovie et de Lucerne.

Canton	Électorat	Signatures requises	Quorum en pourcentage de personnes ayant droit au vote
Zurich	968 595	Initiative ⁴ : 6 000 Référendum : 3 000	Initiative : 0,6 % Référendum : 0,3 %
Berne	747 576	Initiative : 15 000 Référendum : 10 000	Initiative : 2,0 % Référendum : 1,3 %
Vaud	476 572	Initiative : 12 000 Référendum : 12 000	Initiative : 2,5 % Référendum : 2,5 %
Argovie	443 581	Initiative : 3 000 Référendum : 3 000	Initiative : 0,7 % Référendum : 0,7 %
Saint-Gall	331 512	Initiative constitutionnelle : 8 000 Initiative législative : 6 000 Référendum : 4 000	Initiative constitutionnelle : 2,4 % Initiative législative : 1,8 % Référendum : 1,2 %
Lucerne	285 958	Initiative constitutionnelle : 5 000 Initiative législative : 4 000 Référendum : 3 000	Initiative constitutionnelle : 1,8 % Initiative législative : 1,4 % Référendum : 1,1 %
Genève	278 541	Initiative constitutionnelle : 5 571 Initiative législative : 4 178 Référendum : 4 178	Initiative constitutionnelle : 2,0 % Initiative législative : 1,5 % Référendum : 1,5 %

État : mars 2024

Entre 1995 et 2023, la population bernoise a pu voter sur 81 projets cantonaux, parmi lesquels ont figuré 52 requêtes populaires (initiatives, référendums facultatifs et projets populaires). Cela représente en moyenne 1,8 requête populaire par an. Même en ne prenant en considération que les dix dernières années, on compte 18 requêtes populaires, soit là aussi une moyenne de 1,8 requête par an. Ce chiffre correspond exactement à la moyenne des trente dernières années. Le nombre de requêtes populaires est donc resté stable ces dernières années. Les seuils du nombre de signatures ont manifestement été fixés en 1995 de façon à ne pas surcharger l'instrument démocratique de la votation (seuil trop bas) ni à l'obstruer (seuil trop haut).

³ Le nombre de signatures nécessaires pour une initiative populaire de révision totale de la Constitution a fait l'objet d'une augmentation de 15 000 à 30 000.
⁴ Dans les cantons de ZH, BE, VD et AG, le nombre de signatures requises est le même pour les initiatives constitutionnelles et les initiatives législatives.

Les conditions-cadres de la récolte de signatures ont fortement évolué depuis les années 1990. D'une part, depuis l'introduction du suffrage général par correspondance en 1991, toujours plus de personnes font usage de cette possibilité et la récolte ciblée de signatures devant les locaux de vote tend fortement à disparaître⁵. D'autre part, les nouvelles technologies ont simplifié la récolte de signatures. Les groupements politiques peuvent désormais atteindre leurs groupes cibles directement et moyennant moins d'efforts par courriel, via les réseaux sociaux ou par le biais de plateformes spécialisées. À leur tour, les électrices et électeurs peuvent facilement imprimer et signer une liste de signatures. En fin de compte, rien n'indique que la récolte de signatures serait devenue plus difficile. Ainsi, les comités ont déposé en règle générale ces dernières années bien plus de signatures que ce qui était nécessaire⁶.

Le Conseil-exécutif a adopté un rapport sur l'introduction de la récolte électronique de signatures faisant suite aux points 2 et 3 de la motion 173-2020 von Arx (Schliern b. Köniz, PVL) ainsi qu'à la motion 131-2021 Zimmerli (Bern, PLR), toutes deux adoptées sous forme de postulat. La récolte électronique contribuerait à faciliter encore davantage la collecte de signatures. Le canton de Berne devrait se pencher sur le rapport lors de la session d'automne 2024. En cas d'introduction effective de la récolte électronique, il conviendrait de vérifier en détail le nombre de signatures requises dans le cadre d'un projet dédié.

Des motions similaires demandant l'abaissement du nombre de signatures pour les requêtes populaires ont été déposées en 2018 et 2013. La motion 127-2018 Ammann (Bern, LG) « Consolider les outils de la démocratie directe » a été rejetée par 56 voix pour, 86 voix contre et 11 abstentions. Cinq ans plus tôt, le Grand Conseil avait également rejeté le point 1 de la motion 190-2013 Fuchs (Bern, UDC) « Renforcer les droits populaires dans le canton de Berne » par exactement le même nombre de voix pour et contre.

Pour résumer, le Conseil-exécutif ne voit pour l'heure aucune raison d'abaisser le nombre de signatures nécessaires pour déposer une initiative, un référendum ou un projet populaire. La participation politique de la population est garantie et l'utilisation des instruments de la démocratie directe n'a pas décliné ces dernières années, malgré l'évolution des conditions-cadres. En comparaison avec d'autres cantons fortement peuplés, l'effort à fournir pour déposer une requête populaire dans le canton de Berne n'est ni particulièrement élevé, ni particulièrement bas. Par ailleurs, l'existence d'un tel seuil est appropriée. La démocratie ne se caractérise pas par un nombre très élevé de votations populaires mais par le fait que des projets dont la portée est importante, ou contre lesquels une opposition sérieuse se manifeste, puissent être soumis au verdict du peuple.

Le Conseil-exécutif propose de rejeter le postulat.

Destinataire
– Grand Conseil

⁵ À titre d'exemple, près de 88 % des votantes et votants ont voté par correspondance en ville de Berne lors des élections fédérales de 2023 (cf. rapport sur les élections fédérales de 2023)

⁶ Cf. Initiatives depuis 2003 et Référendums et projets populaires depuis 2004