



Rapport

Date de la séance du CE : 14 février 2024
Direction : Chancellerie d'État
N° d'affaire : 2023.STA.538
Classification : Non classifié

Révision de la loi sur les droits politiques (LDP)

Table des matières

1.	Synthèse	1
2.	Contexte	2
2.1	Bases légales	2
2.2	Bases statistiques pour le calcul des sièges garantis	3
2.3	Nombre de sièges garantis et transferts de sièges lors d'élections antérieures	3
2.4	Problématique de la réglementation actuelle	4
2.5	Avis de droit Glaser	4
2.6	Expertise Pulver	4
3.	Caractéristiques de la nouvelle réglementation	5
4.	Forme de l'acte législatif	6
5.	Droit comparé	6
6.	Mise en œuvre, évaluation	6
7.	Commentaire des articles	6
8.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	8
9.	Répercussions financières	8
10.	Répercussions sur le personnel et l'organisation	8
11.	Répercussions sur les communes	8
12.	Répercussions sur l'économie	8
13.	Résultat de la procédure de consultation	8

1. Synthèse

Avant chaque élection du Grand Conseil, le Conseil-exécutif détermine le nombre de mandats revenant à chaque cercle électoral en fonction des chiffres effectifs de la population. Selon la volonté du constituant, une représentation équitable doit être garantie à la minorité de langue française du cercle électoral de Bienne-Seeland. La mise en œuvre de cette disposition, qui est réglée dans la loi sur les

droits politiques (LDP, RSB 141.1) et est en vigueur depuis l'élection du Grand Conseil de 2006, a donné lieu à des discussions récurrentes.

Après que la Chancellerie d'État a recueilli un avis de droit auprès du professeur Andreas Glaser en 2015 et mené plusieurs discussions avec le Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne (CAF), la Délégation du Conseil-exécutif pour les affaires jurassiennes a décidé de vérifier la pertinence et la viabilité des réglementations en vigueur concernant le transfert des sièges. Pour ce faire, la Chancellerie d'État a mandaté l'ancien conseiller d'État et professeur Bernhard Pulver pour qu'il rende une expertise.

Le rapport d'expertise ainsi que les discussions menées dans le cadre des travaux préparatoires ont finalement entraîné la présente modification de la loi sur les droits politiques. Désormais, les personnes francophones élues sur des listes non séparées selon les langues devront aussi être imputées au nombre de sièges garantis. En outre, la population de langue française du cercle électoral de Bienne-Seeland se voit désormais garantir un nombre de mandats correspondant à son pourcentage par rapport à la population de langue allemande et de langue française, et non plus par rapport à la population totale, comme jusqu'à présent.

Parallèlement à la présente modification de la loi s'effectue la révision de l'ordonnance sur les droits politiques (ODP, RSB 141.112). Le corpus de données utilisé pour la répartition des mandats entre les cercles électoraux lors des élections du Grand Conseil est désormais défini au niveau de l'ordonnance. Le corpus de données déjà utilisé et incontesté pour le calcul du nombre de sièges garantis à la population de langue française du cercle électoral de Bienne-Seeland (données cumulées du relevé structurel de l'Office fédéral de la statistique) se voit lui aussi inscrit dans l'ordonnance. En outre, le calcul du nombre de sièges garantis est légèrement revu. Désormais, les « bilingues » seront répartis à parts égales entre la part de population germanophone et la part de population francophone. Les personnes de langue étrangère, quant à elles, ne seront plus prises en compte dans le calcul. Ces modifications pourraient aboutir, lors de l'élection de 2026, à l'octroi d'un siège supplémentaire pour la minorité de langue française, soit à cinq sièges garantis.

2. Contexte

2.1 Bases légales

La Constitution cantonale (ConstC, RSB 101.1) prévoit à l'article 73, alinéa 3 que, lors de l'élection du Grand Conseil, « une représentation équitable doit être garantie à la minorité de langue française du cercle électoral de Bienne-Seeland ».

Cette réglementation trouve sa concrétisation dans la LDP : son article 64, alinéa 3 garantit des sièges à la minorité de langue française. Leur nombre est proportionnel au nombre de personnes de langue française, rapporté à la population totale du cercle électoral. Si sont élus moins de candidates et candidats de langue française qu'il n'y a de sièges garantis, il est procédé à un transfert des sièges des listes germanophones vers les listes francophones à l'intérieur des groupements politiques qui avaient déposé des listes séparées selon les langues, conformément à l'article 88, alinéa 1 LDP. Pour ce faire, un mécanisme prend d'abord en compte les listes francophones ayant le plus de poids au prorata, afin de prendre en considération les préférences de l'électorat francophone.

Le transfert de sièges n'a lieu qu'au sein des groupements politiques qui ont choisi, sur une base volontaire, de présenter des listes séparées selon les langues (art. 88, al. 2 en relation avec art. 70, al. 1 LDP).

Les règles en vigueur ont été instaurées dans le cadre de la réforme des cercles électoraux de 2006 et reprises intégralement lors de la réforme des cercles électoraux de 2010. La réforme de 2006 avait été entreprise en raison de la réduction du nombre de parlementaires au Grand Conseil et s'était accompagnée de la création d'un cercle électoral de « Bienne-Seeland ». En raison de la taille et de la faible proportion des électrices et électeurs francophones dans le nouveau cercle électoral, la représentation parlementaire des citoyennes et citoyens francophones de la région de Bienne aurait été menacée. La nouvelle norme constitutionnelle visait ainsi à protéger la minorité de langue française du cercle électoral de Bienne-Seeland et à assurer sa présence et la représentation de ses intérêts et de ses points de vue au sein du Grand Conseil.

2.2 Bases statistiques pour le calcul des sièges garantis

Il faut un corpus de données fiable pour déterminer la part de la population de langue française du cercle électoral de Bienne-Seeland. Jusqu'en 2014, le calcul s'appuyait sur les données du recensement fédéral de la population, lequel était réalisé jusqu'en 2000 sous la forme d'un relevé exhaustif incluant notamment le critère de la langue.

La méthode du relevé exhaustif ayant été abandonnée par la Confédération, le Conseil-exécutif a déterminé le nombre de sièges garantis à la minorité francophone pour les élections du Grand Conseil de 2018 et de 2022 en se basant sur les données sur la langue principale du nouveau relevé structurel effectué par l'Office fédéral de la statistique (OFS). Ce relevé structurel recense les personnes âgées de 15 ans ou plus qui vivent dans un ménage privé. Il s'agit d'une enquête par échantillonnage réalisée au moyen d'un questionnaire. Cumulées sur plusieurs années, les données offrent en principe des informations plausibles et suffisamment précises.

Dans le relevé structurel, les personnes interrogées peuvent indiquer plusieurs langues principales. Au moment de l'évaluation, les données sont ainsi classées dans les catégories « allemand uniquement », « français uniquement », « allemand et français » ainsi que « ni allemand ni français ». Les personnes de langue française étaient jusqu'à présent désignées comme telles par opposition aux locutrices et locuteurs de toutes les autres langues (allemand, italien, autres langues). La catégorie « ni allemand ni français » était comptabilisée avec les personnes parlant une autre langue. Lors des calculs pour les élections du Grand Conseil de 2018 et 2022, la catégorie « allemand et français » a été répartie entre les catégories « allemand » et « français » au prorata de l'importance respective des catégories « allemand uniquement » et « français uniquement ».

2.3 Nombre de sièges garantis et transferts de sièges lors d'élections antérieures

Lors des élections du Grand Conseil de 2006, 2010, 2014 et 2018, trois des 26 sièges en jeu étaient garantis à la minorité de langue française. Les listes francophones du cercle électoral de Bienne-Seeland n'ont jamais obtenus les trois sièges par elles-mêmes. En 2006, 2010 et 2014, il a fallu à chaque fois transférer deux sièges d'une liste de langue allemande vers une liste de langue française du même groupement politique, et un siège en 2018. Ces transferts ont eu lieu au sein du PS et du PLR, les deux seuls partis à présenter régulièrement des listes séparées selon les langues.

Lors de l'élection du Grand Conseil de 2022, quatre mandats étaient garantis à la minorité de langue française sur les désormais 27 sièges (un siège supplémentaire) du cercle électoral de Bienne-Seeland. Seule la liste francophone du Parti socialiste romand (PSR) a obtenu un siège par elle-même. Trois sièges ont donc dû être transférés d'une liste germanophone à une liste francophone du même groupe de listes. Le transfert a concerné le PLR, le PS et l'UDC, qui ont chacun obtenu un siège. Lors de la

dernière élection du Grand Conseil, le 27 mars 2022, l'UDC avait déposé une liste francophone pour la première fois.

2.4 Problématique de la réglementation actuelle

La réglementation des transferts en vigueur est conditionnée au fait qu'il y ait suffisamment de partis qui déposent des listes séparées selon les langues. Si cela ne devait pas être le cas lors d'une élection à venir, aucun transfert ne pourrait avoir lieu selon les dispositions en vigueur.

La réglementation actuelle ne prévoit en outre aucune solution pour le cas où les partis déposant des listes séparées selon les langues n'obtiennent pas assez de sièges pour les transferts requis. Dans ce cas également, la représentation de la minorité prévue par la loi ne pourrait être mise en œuvre.

Il reste en outre problématique que les personnes de langue française élues sur d'autres listes de candidatures non séparées selon les langues ne sont pas prises en compte dans le décompte des personnes de langue française élues (p. ex. par le passé, Béatrice Struchen sur la liste UDC ou François Contini sur la liste des Verts).

Lors de l'élection du Grand Conseil de 2022, il s'est également avéré que toutes les candidates et tous les candidats figurant sur la liste francophone de l'UDC n'étaient pas vraiment francophones, ce qui a donné lieu à de nombreuses discussions en amont de l'élection déjà. À l'issue de l'élection, la première personne sur la liste francophone de l'UDC a refusé son élection en raison d'une incompatibilité professionnelle. Après que plusieurs viennent-ensuite non francophones de la liste ont décliné leur élection, c'est finalement le candidat venant à la cinquième place qui a fait son entrée au Grand Conseil.

Face à cette situation, le CAF a exprimé des réserves et a soulevé la question de savoir comment garantir à l'avenir que les sièges garantis ne soient octroyés qu'à des personnes qui représentent la communauté francophone tant d'un point de vue linguistique que culturel.

2.5 Avis de droit Glaser

En 2015, la Chancellerie d'État a chargé le professeur Andreas Glaser d'éclaircir une série de questions en lien avec la détermination des sièges garantis. Dans l'avis de droit correspondant¹, Andreas Glaser a conclu que la solution en vigueur, avec son mécanisme de transfert, était admissible en droit, à ceci près que le nombre de sièges garantis ne pouvait être déterminé sur la base du relevé structurel de l'OFS, mais qu'il devait s'appuyer sur un relevé intégral. Par ailleurs, l'expert a jugé que le mécanisme de transfert était certes admissible, mais qu'au final, il était inadéquat, recommandant que le cercle électoral de Bienne-Seeland soit scindé en deux sous-cercles électoraux.

2.6 Expertise Pulver

En 2021, la Chancellerie d'État a prié l'ancien conseiller d'État et professeur Bernhard Pulver d'examiner la pertinence de la solution actuelle de représentation équitable de la minorité de langue française du cercle électoral de Bienne-Seeland et d'évaluer différentes autres solutions possibles. Auparavant, la Délégation du Conseil-exécutif pour les affaires jurassiennes avait donné un mandat d'examen allant dans ce sens, et le CAF avait demandé qu'une nouvelle méthode de calcul soit définie pour déterminer

¹ *Sièges du Grand Conseil garantis à la minorité francophone du cercle électoral de Bienne-Seeland*, avis de droit, 10 septembre 2015, prof. Andreas Glaser avec la collaboration de Corina Fuhrer, MLaw

la minorité de langue française. Dans le cadre de ses investigations, Bernhard Pulver a mené des entretiens avec tous les partis du cercle électoral de Bienne-Seeland représentés au Grand Conseil ainsi qu'avec la Délégation biennoise aux affaires jurassiennes.

Dans son rapport du 26 janvier 2022², l'expert a formulé des recommandations sur la base d'une vaste analyse des méthodes de calcul du nombre de sièges garantis et du mécanisme de transfert de sièges.

Concernant la méthode de calcul des sièges garantis, il a recommandé de conserver la réglementation actuelle. En effet, aucune des variantes étudiées (transfert des sièges entre toutes les listes ou création de sous-cercles électoraux) n'a recueilli un vaste consensus, et chacune d'entre elles soulève de nouvelles questions ou problématiques. En revanche, il a appelé à procéder à une modification de la méthode de calcul pour déterminer la minorité de langue française (imputation à parts égales des « bilingues » aux parts de la population germanophone et francophone, et absence de prise en compte des personnes de langue étrangère). Par ailleurs, il a indiqué que la possibilité de compter toutes les élues et tous les élus francophones dans les sièges garantis était praticable d'un point de vue politique.

Bernhard Pulver considère que le corpus de données utilisé actuellement pour calculer le nombre de sièges garantis (données cumulées du relevé structurel de l'OFS) est incontesté et que le recensement intégral demandé par Andreas Glaser dans son avis de droit n'est nécessaire ni sur le plan juridique, ni sur le plan politique. À noter qu'au moment de la rédaction de l'avis de droit Glaser, celui-ci n'avait pas encore connaissance de la solution retenue par le Conseil-exécutif consistant à s'appuyer sur une série temporelle de données (données cumulées). Cet élargissement du corpus de données réduit considérablement le risque d'erreur associé à l'échantillon et rend la solution choisie défendable.

Si l'expert ne considère pas qu'une modification des règles de calcul (imputation des « bilingues » par moitié et, partant, renforcement de la représentation des élues et élus francophones au sein du cercle électoral) ferait l'unanimité, il affirme que cette solution reste viable sur le plan politique. En outre, la solution de ne plus imputer les personnes de langue étrangère à la population germanophone, mais de tout simplement ne plus les prendre en compte, est incontestée. Ces nouvelles règles de calcul des sièges garantis entraîneraient probablement à l'avenir un siège supplémentaire, portant leur nombre à cinq.

À l'issue de l'élection du Grand Conseil de 2022, Bernhard Pulver a présenté dans son rapport complémentaire du 26 septembre 2022³ des possibilités pour garantir que seules des personnes de langue française se portent candidates sur les « listes francophones » dans le cercle électoral de Bienne-Seeland. Il s'est prononcé en faveur de l'adoption d'une disposition contraignant les partis à attester lors du dépôt d'une liste francophone que les candidates et candidats concernés sont bien de langue française.

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

La présente modification de la LDP crée les bases légales pour que soient également comptées dans les sièges garantis les personnes de langue française élues qui se sont portées candidates sur des listes non séparées selon les langues. Pour ce faire, il est nécessaire d'introduire un devoir de déclaration pour l'ensemble des candidates et candidats de langue française au sens de l'article 73, alinéa 3 ConstC. Ce devoir de déclaration sera réglé dans l'ODP. En outre, la méthode de calcul du nombre de sièges garantis est adaptée. Désormais, est garanti à la population francophone un nombre de sièges

² Rapport Bernhard Pulver du 26 janvier 2022 « Sièges garantis à la population francophone dans le cercle électoral de Bienne-Seeland »

³ Rapport complémentaire Bernhard Pulver du 26 septembre 2022 « Sièges garantis à la population francophone dans le cercle électoral de Bienne-Seeland »

correspondant à son pourcentage par rapport à la population de langue française et de langue allemande du cercle électoral, et non plus par rapport à la population totale.

4. Forme de l'acte législatif

Au vu du caractère fondateur de la disposition, il est nécessaire de créer une base légale pour la prise en compte de l'ensemble des élues et élus francophones dans l'attribution des sièges garantis.

L'adaptation fondamentale de la méthode de calcul du nombre de sièges garantis se fait également au niveau de la loi. Les étapes détaillées du calcul pour définir le pourcentage de la population francophone du cercle électoral bilingue de Bienne-Seeland sont en revanche fixées dans l'ordonnance. De même, les bases statistiques de calcul utilisées pour la répartition des mandats entre les cercles électoraux et le devoir de déclaration des candidates et candidats de langue française sont édictés au niveau de l'ordonnance. Les modifications de l'ordonnance ont lieu en même temps que la révision de la loi.

5. Droit comparé

Les autres cantons plurilingues ne connaissent pas de sièges garantis pour la minorité linguistique tels que prévus à l'article 73, alinéa 3 ConstC. Par conséquent, aucune règle comparable à la modification ici prévue de la mise en œuvre législative de cette garantie constitutionnelle n'existe dans leur législation.

6. Mise en œuvre

Les règles modifiées relatives aux sièges garantis pour la minorité de langue française dans le cercle électoral de Bienne-Seeland seront appliquées pour la première fois lors de l'élection du Grand Conseil de 2026.

7. Commentaire des articles

Article 64, alinéa 3

Désormais, les mandats garantis à la population de langue française du cercle électoral de Bienne-Seeland sont fonction du pourcentage de cette dernière par rapport à la population de langue française et de langue allemande du cercle électoral, et non plus par rapport à la population totale.

Pour fixer le nombre de sièges garantis auxquels a droit la population de langue française au sein du cercle électoral bilingue de Bienne-Seeland, il faut déterminer la population francophone. La méthode de calcul pour déterminer la population de langue française du cercle électoral de Bienne-Seeland est désormais réglée dans l'ODP (art. 61b, al. 1). Celle-ci s'appuie sur les données sur la langue principale du relevé structurel de l'OFS.

Le relevé structurel de l'OFS permet de classer les personnes en cinq catégories linguistiques dans la région concernée : « français uniquement », « allemand uniquement », « allemand et français », « ni allemand ni français » ainsi que « langue non spécifiée ». Désormais, les « bilingues » seront répartis à parts égales entre la part de la population francophone et la part de la population germanophone. Comme il n'est pas possible de savoir si les allophones se sentent plus proches du groupe linguistique francophone ou germanophone, la catégorie « ni allemand ni français » ne sera plus prise en compte pour déterminer la population de langue française à l'avenir. Négligeable, le groupe « langue non spécifiée » n'était pas non plus pris en compte dans le calcul des sièges garantis jusqu'à présent.

Article 88, titre

La formulation du titre de l'article 88 est légèrement modifiée et l'adjectif « bilingue » est ajouté. La tournure « cercle électoral bilingue de Bienne-Seeland » est utilisée comme à l'alinéa 1 et à l'article 70.

Article 88, alinéa 1

La réglementation actuelle pour garantir un nombre équitable de sièges à la minorité de langue française ne prend en compte que les candidatures francophones désignées comme telles sur les listes francophones. Seules les personnes élues sur de telles listes sont imputées à la minorité de langue française.

Désormais, les élues et élus francophones figurant sur des listes non séparées selon les langues sont aussi pris en compte dans les sièges garantis. Avant de transférer des sièges selon les dispositions en vigueur, il faut donc déterminer si des candidates et candidats francophones ont été élus sur des listes non séparées selon les langues. Ces personnes sont alors déduites du nombre total de sièges garantis, tout comme celles figurant sur des listes exclusivement francophones. Les sièges garantis restants sont alors transférés selon les règles en vigueur (voir al. 2 et art. 89).

Si une élue francophone ou un élu francophone d'une liste non séparée selon les langues se retire avant l'expiration de son mandat ou refuse son élection, la première ou le premier des viennent-ensuite ou une ou un des autres viennent-ensuite sur la liste électorale concernée peut prendre sa place. Dans ce cas, contrairement aux viennent-ensuite d'une liste exclusivement francophone, le droit au siège garanti n'est plus assuré (sauf si la personne qui vient ensuite est par hasard elle aussi francophone). L'inverse est également possible. Une personne francophone sur une liste non séparée selon les langues peut prendre la place d'une personne de langue allemande s'étant retirée avant l'expiration de son mandat, rendant possible une surreprésentation des francophones. Ce cas est néanmoins moins probable, puisqu'en général, sur les listes non séparées selon les langues, la majorité des candidates et candidats sont de langue allemande.

Dans la pratique, l'élection de candidates ou candidats francophones sur une liste mixte du point de vue linguistique ne devrait pas arriver fréquemment. Qu'un tel siège devienne vacant au cours d'une législature devrait être encore plus rare. Dans cette optique, le cas d'une personne germanophone prenant la place d'un membre francophone du Grand Conseil au titre de vient-ensuite ne devrait survenir que très rarement.

Il faut en outre tenir compte du fait que le retrait anticipé d'un membre du Grand Conseil au cours d'une législature est en général un choix volontaire (excepté en cas de maladie, voire de décès) et que la possible sous-représentation resterait toujours limitée dans le temps.

D'autres pistes envisageables, telle que l'élection à titre de vient-ensuite de la prochaine personne francophone la mieux élue ou la nomination a posteriori par les signataires de la liste, ont été rejetées sur la base de considérations démocratiques.

Entrée en vigueur

Le Conseil-exécutif fixera la répartition des mandats entre les cercles électoraux pour l'élection du Grand Conseil de 2026 au printemps 2025. La modification de la loi doit entrer en vigueur le 1^{er} avril 2025 en vue de l'arrêté correspondant du Conseil-exécutif.

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

La représentation de la minorité de langue française dans le cercle électoral de Bienne-Seeland n'est pas explicitement thématisée dans le programme gouvernemental de législature 2023 à 2026. Les sièges garantis font cependant écho à l'objectif 4 selon lequel le canton de Berne, dans son rôle de trait d'union entre la Suisse alémanique et la Suisse romande, encourage le bilinguisme et tire profit de la chance que représente cette spécificité.

9. Répercussions financières

La fonction du logiciel dédié aux élections et aux votations permettant le calcul des sièges devra être adaptée. Les frais d'adaptation devraient osciller autour de quelques dizaines de milliers de francs. Il incombera à la Chancellerie d'État de les inscrire en temps voulu dans le plan financier lors du prochain processus ordinaire de planification financière.

10. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Le projet n'a aucune répercussion sur le personnel ni sur l'organisation.

11. Répercussions sur les communes

Le projet n'a aucune répercussion sur les communes.

12. Répercussions sur l'économie

L'évaluation effectuée sur la base de la liste de contrôle pour l'analyse d'impact de la réglementation a montré que le projet n'a dans l'ensemble pas de répercussions notables sur la charge administrative ou financière des entreprises ou sur l'économie.

13. Résultat de la procédure de consultation

Article 64, alinéa 3

La méthode de calcul modifiée, selon laquelle la population de langue française au sein du cercle électoral de Bienne-Seeland se voit désormais garantir un nombre de mandats correspond à son pourcentage par rapport à la population de langue française et de langue allemande du cercle électoral, a été approuvée sur le principe par toutes les parties prenantes à la procédure de consultation. Seul le Centre s'est prononcé en faveur du maintien de la méthode de calcul en vigueur, argumentant qu'une répartition des sièges garantis en fonction de la part de la population totale était plus convenable.

Article 88, alinéa 1

La nouvelle réglementation, selon laquelle les élues et élus francophones figurant sur des listes non séparées en fonction des langues sont aussi pris en compte, a recueilli le soutien de nombreuses parties à la procédure de consultation (notamment le PEV, l'UDC, le Centre et le PVL, mais aussi la DBAJ et le PLR). En revanche, les partis francophones de la région (PS Bienne-Seeland, PSR et PLR) ainsi que les Vert-e-s, la DBAJ et le CJB ont critiqué le fait qu'une personne germanophone puisse remplacer à titre de vient-ensuite un membre francophone du Grand Conseil lors d'une démission anticipée.

Comme dans la pratique, l'élection d'une personne germanophone pour remplacer un membre francophone du Grand Conseil à titre de vient-ensuite ne surviendra qu'extrêmement rarement, qu'une sous-représentation ne serait que temporaire et qu'aucune autre solution proposée n'est convaincante d'un point de vue démocratique, le projet de révision est maintenu.

Complément au projet

Le PVL et le Centre ont suggéré de profiter du présent projet de révision pour abolir l'envoi du matériel de propagande électorale lors des élections ou pour réglementer le préaffranchissement des enveloppes de vote et d'élection. Comme la révision était déjà bien avancée et que le projet se limitait à la problématique des sièges garantis dans le cercle électoral de Bienne-Seeland, le Conseil-exécutif renonce à inclure ces demandes dans le projet.

Une extension de la révision au thème des sièges garantis pour le Jura bernois, telle que suggérée par l'UDC et le Centre, n'entrait pas en ligne de compte dans la présente révision. Une telle réglementation requerrait en outre une modification de la Constitution.