

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 249-2018
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive:
N° d'affaire: 2018.RRGR.705

Déposée le: 19.11.2018

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Amstutz (Schwanden Sigriswil, UDC) (porte-parole)
Haas (Bern, PLR)
Aebi (Hellsau, UDC)
Grivel (Biel/Bienne, PLR)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Oui 22.11.2018

N° d'ACE: 111/2019 du 6 février 2019
Direction: Chancellerie d'Etat
Classification: –
Proposition du Conseil-exécutif: **Rejet**



Faciliter les élections – pour une participation plus élevée

La loi sur les droits politiques (LDP) doit être modifiée comme suit :

1. Les bulletins non officiels sont de nouveau admis lors des élections selon le mode majoritaire.
2. Adaptation de l'article 22, de telle sorte que si plusieurs bulletins de vote ont été remplis et que la volonté de l'électrice ou de l'électeur est claire, le vote soit valable même si les bulletins n'ont pas été remplis de manière identique, mais proviennent du même parti. La loi doit prévoir quelles listes sont valables dans un tel cas (par exemple liste femme/homme du même parti, listes d'un parti mère et d'un parti jeune).

Développement :

La participation électorale est en baisse ou stagne à un niveau bas depuis des années. Cela s'explique notamment par le fait que l'acte d'aller voter semble trop compliqué pour un grand

nombre d'électrices et d'électeurs. Il est par conséquent nécessaire de procéder à des simplifications pour écarter les obstacles.

Les bulletins non officiels ont été valables pendant des années même lors des élections selon le mode majoritaire. Le retour à cette pratique qui a fait ses preuves serait synonyme de soulagement pour les électrices et les électeurs, puisqu'ils pourraient plus facilement s'y retrouver face à un nombre souvent élevé de candidates et de candidats. Le nombre de bulletins nuls diminuerait également, parce qu'il apparaîtrait plus clairement que le vote cumulé n'est pas permis lors des élections selon le mode majoritaire. Enfin, cela permettrait aussi de se rapprocher de la réalité politique, en ce sens qu'il serait possible de concrétiser des recommandations de vote dépassant les partis grâce aux bulletins de vote non officiels, et non plus seulement par des mesures de communication.

Dans le cas du vote par correspondance, la règle actuellement applicable prévoit que seul un des bulletins est valable lorsque l'enveloppe-réponse ou l'enveloppe de vote contient plusieurs bulletins remplis de manière identique. Mais si une électrice ou un électeur dépose par exemple une liste Est et une liste Ouest ou encore une liste Femmes et une liste Hommes du même parti, le vote ne sera pas valable selon le droit en vigueur, même si la volonté de l'électrice ou de l'électeur est clairement exprimée. Si, pour la même votation ou élection, l'enveloppe-réponse ou l'enveloppe de vote contient plusieurs listes du même parti, le bulletin de la liste souche est valable et les bulletins des autres listes sont nuls. Lorsqu'il y a plusieurs listes d'un parti qui se distinguent entre elles par des critères régionaux, le bulletin de vote valable est celui qui a été déposé dans la région concernée.

Motivation de l'urgence : l'urgence est demandée afin que la modification de la loi puisse entrer en vigueur dès les élections de renouvellement général de 2022.

Réponse du Conseil-exécutif

Sur le point 1 :

1. Etat des lieux

Les bulletins non officiels pour l'élection du Conseil-exécutif et des membres bernois du Conseil des Etats ont été supprimés avec la révision adoptée le 17 novembre 2008 de l'ancienne loi du 5 mai 1980 sur les droits politiques (LDP) (N° ROB 09-88 et 09-89). La modification fut votée clairement, par 126 voix contre 5, de même que celle du décret sur les droits politiques (DDP), par 109 voix contre 11. Une motion adoptée en novembre 2007 par le Grand Conseil (M 301-2006 Messerli) visait à supprimer les bulletins non officiels lors des élections au Conseil-exécutif et au Conseil des Etats.

Depuis la suppression des bulletins non officiels, les électrices et les électeurs reçoivent un bulletin de vote officiel avec des lignes laissées en blanc ainsi qu'une liste de noms officielle sur laquelle apparaissent avec leur photo toutes les candidates et tous les candidats éligibles. Les électrices et les électeurs doivent remplir à la main le bulletin de vote vierge. A l'occasion de l'élection de renouvellement intégral du Conseil-exécutif en 2010, les nouvelles règles ont été bien acceptées. La liste nominative des personnes se présentant à l'élection a été très bien reçue en particulier. Cette liste fait partie du matériel de vote officiel et donne aux électrices et élec-

teurs une vue d'ensemble avec des informations sur toutes les personnes éligibles. Avant l'introduction de cette liste nominative, le matériel de vote ne comportait pas de telles informations. Les électrices et les électeurs devaient consulter les feuilles officielles cantonales ou les publications dans les médias pour avoir la liste complète des personnes se présentant à l'élection.

Avec la révision totale de la loi sur les droits politiques en 2012, les bulletins non officiels ont également été supprimés pour l'élection des préfètes et des préfets. Depuis, les électrices et les électeurs reçoivent avant chaque élection selon le mode majoritaire un bulletin de vote officiel avec des lignes laissées en blanc et une liste nominative des candidates et candidats.

2. Bulletins non officiels

Les bulletins non officiels sont des bulletins sur lesquels des groupements politiques ou des alliances de partis font figurer leurs candidates et candidats. Les groupements politiques les font imprimer et ils peuvent être joints au matériel de vote, voire aux documents de propagande électorale. Les électrices et les électeurs peuvent voter en utilisant soit le bulletin de vote officiel avec des lignes laissées en blanc, soit le bulletin de vote non officiel comportant des noms préimprimés de candidates et de candidats. La réintroduction des bulletins de vote non officiels impliquerait de nombreux changements aussi bien dans la loi que dans l'ordonnance sur les droits politiques. Diverses questions concernant la mise en œuvre concrète se posent dans ce contexte. Ainsi, la motion ne précise pas par exemple s'il convient de maintenir la liste nominative à côté de la réintroduction demandée des bulletins non officiels.

3. But, avantages et inconvénients des bulletins non officiels

Le but des bulletins non officiels réside dans la propagande électorale. En joignant au matériel de vote les bulletins non officiels (en plus des annexes constituées par les dépliants de propagande), les partis et les alliances de partis peuvent proposer directement leurs candidates et candidats à l'élection. Cela renforce les partis politiques, dont l'influence sur l'élection augmente.

Lors d'élections à la proportionnelle comme celle qui a lieu dans le canton de Berne pour l'élection du Grand Conseil, l'accent est mis en premier lieu sur la répartition des sièges entre les partis. Les élections selon le mode majoritaire par contre accordent plus d'importance aux personnalités qui se présentent à l'élection. Un bulletin de vote officiel avec des lignes laissées en blanc et une liste nominative correspondent le mieux au principe de l'élection selon le mode majoritaire comme élection donnant la priorité à la personnalité des candidates et candidats.

Les motionnaires font valoir qu'avec un retour des bulletins non officiels, « *le nombre des bulletins nuls diminuerait parce qu'il serait clairement visible qu'un cumul n'est pas admis lors des élections selon le mode majoritaire* ». Cependant, rien ne démontre de manière objective que les électrices et les électeurs ne comprennent pas le système actuel. La suppression des bulletins non officiels en 2008 n'a en tout cas pas entraîné une augmentation du nombre des bulletins nuls et du nombre de suffrages nuls sur des bulletins valables.

Les motionnaires avancent en outre que pour beaucoup d'électrices et d'électeurs, « *l'acte d'aller voter semble compliqué* » et que cela serait une des raisons expliquant la baisse ou la stagnation à un bas niveau de la participation électorale. Il n'existe cependant aucun indice soutenant cette hypothèse. Il n'a en tout cas pas été possible de constater que la participation électorale aurait

baissé en raison de la suppression des bulletins non officiels. La plus faible participation électorale lors de l'élection du Conseil-exécutif au cours des 20 dernières années a été celle de 2002 avec une participation de 28,2 pour cent alors que les bulletins non officiels étaient encore admis.

Les motionnaires indiquent encore que « *le retour à cette pratique qui a fait ses preuves serait synonyme de soulagement pour les électrices et les électeurs, puisqu'ils pourraient plus facilement s'y retrouver face à un nombre souvent élevé de candidates et de candidats* ». Il ne fait pas de doute que l'utilisation de bulletins non officiels permet de s'adresser de manière ciblée à son électorat. Il existe néanmoins un risque de perdre la vue d'ensemble en raison d'une multiplicité de bulletins non officiels en plus du bulletin officiel. Il pourrait même se produire que les électrices et électeurs n'aient plus conscience du nombre de personnes à élire, ce qui pourrait conduire finalement à des suffrages nuls. Un unique bulletin officiel accompagné d'un bref mode d'emploi sur la liste nominative semble être le système le plus simple pour les électrices et les électeurs.

En cas de réintroduction des bulletins non officiels, les coûts pour le papier et l'impression de ces bulletins supplémentaires seraient à la charge des groupements politiques. Reste à savoir si des petits groupements politiques ou une candidate ou un candidat se présentant seul auraient les moyens d'assumer ces coûts.

Enfin, la question se pose de savoir si une réintroduction des bulletins non officiels, sous quelque forme que ce soit, serait compatible avec les procédures électroniques actuelles de décompte des voix ou avec les systèmes actuels de vote électronique. L'ensemble des candidates et des candidats éligibles figurent aussi bien sur les bulletins de vote lisibles par une machine pour le décompte électronique que sur les bulletins de vote électronique pour le vote électronique, et les électrices et les électeurs peuvent y apposer leur croix ou les sélectionner par clic.

4. Conclusion

Du point de vue du Conseil-exécutif, le système actuel avec un bulletin officiel accompagné d'une liste nominative comportant une photo ainsi que les données des candidates et des candidats a fait ses preuves ces dix dernières années. De nombreuses élections selon le mode majoritaire se sont déroulées dans ce cadre sans problème depuis 2008. Le Conseil-exécutif ne connaît pas d'inconvénients à ce système. Il propose par conséquent de rejeter le chiffre 1 de la motion.

Sur le point 2 :

1. Etat des lieux

La loi sur les droits politiques stipule à l'article 22, alinéa 2 que les bulletins sont nuls si, pour la même votation ou élection, l'enveloppe-réponse ou l'enveloppe de vote contient deux ou plusieurs bulletins remplis différemment. Si, pour la même votation ou élection, l'enveloppe-réponse ou l'enveloppe de vote contient plusieurs bulletins remplis de manière identique, seul un de ces bulletins est valable.

Dès avant la campagne qui a précédé l'élection du Conseil des Etats en 2007, des voix se sont élevées pour critiquer le fait que si l'électeur ou l'électrice se servait de deux bulletins préimprimés

més portant chacun le nom d'une personne éligible, son suffrage était déclaré nul alors que la volonté ainsi exprimée ne faisait pas de doute (M 155-2007 Zumstein). La réponse donnée à l'époque par le Conseil-exécutif montrait la difficulté qu'il y avait à rendre une image fidèle et sûre de la volonté des électrices et des électeurs lorsque plusieurs bulletins de vote étaient utilisés. En outre, l'attention était attirée sur l'inégalité de traitement entre les personnes votant par correspondance, qui pouvaient utiliser plusieurs bulletins divergents du même parti, et les personnes votant personnellement en se rendant aux urnes et qui ne pouvaient dans ce cadre utiliser qu'un seul bulletin.

Avec la suppression des bulletins de vote non officiels, le problème ne se présentait plus lors des élections selon le mode majoritaire. La question de la validité de plusieurs bulletins différents du même groupement politique ne se pose plus que lors des élections selon le mode proportionnel.

Lors de la session de juin 2007, le Grand Conseil avait adopté le postulat Widmer « Elections : modification des dispositions régissant le vote par correspondance » (P 049-2007) sans opposition et conformément à la proposition du Conseil-exécutif. Le postulat demandait un réexamen des dispositions concernant le vote par correspondance, le but étant que des imprécisions lors du vote par correspondance (en particulier la remise de plusieurs listes d'un même parti) ne conduisent pas automatiquement à déclarer ces votes comme nuls.

Dans sa réponse, le Conseil-exécutif se montrait prêt à modifier l'ordonnance sur les droits politiques et à examiner toute autre mesure éventuelle. La mise en œuvre du postulat Widmer faisait partie intégrante de la révision totale de la législation sur les droits politiques.

A l'occasion des élections du Grand Conseil de 2010, un sondage a été effectué sur les votes nuls dus à plusieurs listes déposées simultanément. Il est apparu que ce problème ne concernait qu'un faible nombre des bulletins remis. Par ailleurs, plusieurs communes s'étaient exprimées dans le cadre de ce sondage sur la réglementation demandée par le postulat, et toutes les réponses furent négatives. Les communes redoutaient qu'une telle règle entraîne des incertitudes dans les bureaux électoraux.

Lors de la révision totale de la législation sur les droits politiques, la mise en œuvre de la demande que contenait le postulat Widmer fut finalement abandonnée.

2. Avantages et inconvénients d'une nouvelle réglementation

L'article 34 de la Constitution fédérale protège la libre formation de l'opinion des citoyennes et des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. Le principe applicable en la matière est que les résultats électoraux doivent refléter, de manière fidèle et sûre, la volonté librement exprimée de l'électorat.

La disposition actuelle de l'article 22 LDP présente l'avantage d'offrir une prescription claire aux bureaux électoraux sans laisser de marge d'interprétation en ce qui concerne la volonté éventuelle des électrices et des électeurs. D'autres grands cantons comme Zurich, St-Gall, Genève, Fribourg, Soleure ou Lucerne connaissent des dispositions comparables à celle du canton de Berne. Cette règle présente cependant l'inconvénient dans certains cas de « pertes de voix » pour un parti, bien que les électrices et les électeurs se soient prononcés pour ce parti, même en déposant plusieurs bulletins.

Trouver une réglementation légale qui reproduirait dans tous les cas de figure la volonté manifeste des électrices et électeurs n'est pas possible. La proposition des motionnaires, selon laquelle la liste souche serait valable lorsque plusieurs listes d'un même parti seraient déposées, ne reflèterait pas à chaque fois la volonté des électrices et électeurs. Le sondage précité de l'an 2010 a montré qu'il était possible d'avoir dans l'enveloppe plusieurs bulletins du même parti sans la liste souche. L'électrice ou l'électeur a donc délibérément choisi de ne pas déposer la liste souche. Un cas pourrait alors se présenter : que sur une des listes figurant dans l'enveloppe, certaines candidates ou candidats fassent l'objet d'un cumul ou d'un panachage. Dans de tels cas, la volonté présumée des électrices et électeurs ne serait quasiment pas prise en compte si la liste souche inchangée était comptée, et non le bulletin modifié par l'électrice ou l'électeur.

Lors de l'élection du Conseil national 2015, un parti a déclaré que la liste de son parti jeune était la liste souche, et non sa liste principale. Dans un tel cas également, il semblerait douteux d'interpréter la volonté des électrices et des électeurs selon une règle d'invalidité légale prévoyant que c'est la liste du parti jeune qui compte et non la liste principale.

Dans de rares cas, l'application de la règle d'invalidité souhaitée pourrait même conduire à une situation dans laquelle une certaine liste d'un parti obtiendrait plus de voix qu'une autre liste simplement parce que la nouvelle règle visant à déterminer la volonté hypothétique des électrices et des électeurs serait appliquée (bien que les enveloppes concernées contiennent les deux listes du parti. Lors de scrutins selon le mode proportionnel, on vote pour une liste en premier lieu, mais les suffrages se portent aussi sur des candidates et des candidats. Si une personne dépose plusieurs bulletins du même parti, une volonté clairement identifiable de l'électrice ou de l'électeur en faveur d'un parti peut être identifiée, mais non en faveur d'une liste précise et des personnes qui s'y présentent à l'élection. Avec la proposition de la motion, des suffrages nominatifs seraient déclarés nuls, tandis que d'autres seraient considérés comme valables. Une telle interprétation de la volonté des électrices et des électeurs ne serait pas comparable à l'attribution des lignes *laissées en blanc* dans le cas des listes qui ne sont pas clairement désignées par rapport à la liste souche d'un parti.

Du point de vue du Conseil-exécutif, la conclusion est que le dépôt de plusieurs bulletins différents ne permet pas d'identifier de manière fiable et définitive une volonté claire de la part de l'électrice ou de l'électeur. En outre, le Conseil-exécutif estime qu'il n'est pas certain qu'une telle modification de l'article 22 LDP, qui s'appliquerait également aux élections du Conseil national, serait validée par Chancellerie fédérale.

3. Conclusion

La demande visant à adapter l'article 22 LDP est synonyme de nombreux inconvénients et incertitudes. La disposition légale existante est claire et facile à utiliser par les bureaux électoraux, et n'offre pas de marge d'interprétation. Le Conseil-exécutif est opposé à une nouvelle réglementation et propose de rejeter également le point 2 de la motion.

Destinataire

- Grand Conseil