

## Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 267-2017  
Type d'intervention: Motion  
Motion ayant valeur de directive: ☐  
N° d'affaire: 2017.RRGR.705  
  
Déposée le: 22.11.2017  
  
Motion de groupe: Non  
Motion de commission: Non  
Déposée par: Machado Rebmann (Bern, LAVerte) (porte-parole)  
  
Cosignataires: 0  
  
Urgence demandée: Non  
Urgence accordée:  
  
N° d'ACE: 592/2018 du 30 mai 2018  
Direction: Chancellerie d'Etat  
Classification: –  
Proposition du Conseil-exécutif: **Rejet**



### Motion populaire et postulat populaire : de nouveaux droits démocratiques dans le canton de Berne

---

Le Conseil-exécutif est chargé :

1. de présenter au Grand Conseil un projet de modification de la Constitution qui permette d'instaurer la motion populaire et le postulat populaire,
2. de préparer la votation populaire,
3. et d'adapter la loi sur les droits politiques.

Développement :

Dans le canton de Berne, la population dispose de trois moyens de présenter ses requêtes directement aux autorités politiques : l'initiative populaire (art. 58 ss. ConstC), le référendum (art. 62 ConstC) et la pétition (art. 20 ConstC).

Pour pouvoir déposer une initiative dans le canton de Berne, qui compte environ 860 000 électeurs et électrices (fin 2016), 15 000 signatures doivent être récoltées en l'espace de six mois : la barre est placée haut ! Dans le canton de Zurich, avec ses près de 1 100 000 électeurs et électrices (fin 2016), le délai est aussi de six mois mais 6000 signatures suffisent. Enfin, en Argovie, qui compte environ 700 000 électeurs et électrices (fin 2016), 3000 signatures doivent être récoltées mais le délai est de douze mois.

Pour un référendum, trois mois sont à disposition pour récolter 10 000 signatures dans le canton de Berne. Dans le canton de Zurich, on demande 3000 signatures en 60 jours et en Argovie, 3000 signatures en 90 jours. Ces chiffres montrent bien que ces seuils élevés limitent la participation de la population dans le canton de Berne.

C'est là que la motion populaire entre en jeu : 200 électeurs et électrices suffisent pour déposer une intervention populaire, soit une motion ou un postulat, auprès du parlement. L'intervention populaire est ensuite traitée de la même façon qu'une intervention parlementaire ordinaire. La différence est que l'intervention populaire n'est pas déposée par des parlementaires, des groupes ou des commissions, mais par un certain nombre d'habitants et d'habitantes du canton. Elle doit aussi être présentée au Grand Conseil par un représentant ou une représentante des signataires : le micro est donc exceptionnellement donné à une personne ne faisant pas partie du parlement.

La motion populaire n'est pas une nouveauté dans notre pays, elle a déjà été établie au niveau cantonal et communal depuis un certain temps. Dans le canton de Schaffhouse, par exemple, cet instrument de participation introduit depuis dix ans déjà peut être utilisé par au moins 100 électeurs ou électrices (ce qui correspond à 0,13 % de la population du canton) : cela se produit une à deux fois par année. Ce droit politique existe aussi dans les cantons de Fribourg (300 électeurs ou électrices, 0,11 % de la population), d'Obwald (1 électeur ou électrice), de Neuchâtel (100 électeurs ou électrices, 0,06 %) et de Soleure (« Volksauftrag » ; 100, 0,04 %). La motion populaire se retrouve aussi dans des communes comme Gossau (SG) (150, 0,65 %), Kriens (LU) (200, 1,2 %), Lucerne (100, 0,13 %), Ostermundigen (BE) (100, 0,65 %), Uzwil (SG) (150, 1,2 %), Worb (BE) (50, 0,44 %) et Zollikofen (BE) (100 signatures d'habitants ou d'habitantes de plus de 14 ans).

Le nombre de signatures requises pour l'intervention populaire doit rester bas dans le canton de Berne, à environ 200 signatures. Il doit être déterminé en lien avec l'effort qui doit être déployé par la personne récoltant les signatures afin de ne pas dresser un nouvel obstacle à la participation politique. Il faut qu'une seule personne puisse assumer la collecte de signatures. Un nombre de signatures bas se justifie aussi du fait que la motion populaire et le postulat populaire n'entraînent pas de votation populaire, mais sont tout simplement discutés par le parlement, comme les autres interventions.

Dans le canton de Berne, tous les habitants et habitantes de 14 ans révolus doivent pouvoir signer la motion populaire, à la différence de la pratique dans d'autres cantons. La motion populaire contribue à améliorer la participation politique des électeurs et des électrices, des migrants et des migrantes ainsi que des jeunes.

## Réponse du Conseil-exécutif

La motionnaire demande l'instauration de la motion populaire et du postulat populaire, arguant que – en comparaison avec d'autres cantons – le nombre élevé de signatures requises pour une initiative ou un référendum et les délais courts pour les récolter limitent la participation politique du peuple dans le canton de Berne. Selon elle, le problème pourrait être résolu avec la création d'un droit de motion qui permettrait à des personnes qui ne siègent pas au parlement mais ont récolté les quelques signatures nécessaires de soumettre des affaires au parlement.

Actuellement, la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1) met deux instruments à disposition – l'initiative populaire (art. 58 ConstC) et la pétition (art. 20 ConstC) – pour permettre à l'électorat, dans le cas du premier, et à toute personne, dans le cas du second, de contribuer activement au processus politique en soumettant de nouvelles affaires.

L'initiative populaire permet à 15 000 citoyens et citoyennes de demander la révision partielle de la Constitution, l'adoption, l'abrogation ou la modification d'une loi, la dénonciation d'un traité ou l'ouverture de négociations en vue de la conclusion ou de la modification d'un traité, ainsi que l'élaboration d'un arrêté du Grand Conseil. Grâce à cet outil, un certain nombre de personnes peut adresser une demande bien définie au Grand Conseil. Le droit de pétition permet quant à lui à toute personne d'adresser une pétition aux autorités. Les pétitions constituent à cet égard un instrument particulièrement facile d'accès, puisque toute personne, qu'elle fasse partie de l'électorat ou non et sans prescription quant au nombre de signatures à récolter, peut en effet soumettre une demande aux autorités et est en droit à ce que celle-ci soit examinée et fasse l'objet d'une réponse. Les pétitions peuvent aussi être adressées au Grand Conseil (art. 87 loi sur le Grand Conseil du 4 juin 2013, RSB 151,21), qui est tenu de les examiner et d'y répondre.

S'il partage l'avis des pétitionnaires, le Grand Conseil est libre de décider comment il souhaite procéder après avoir répondu à la pétition. Il peut par exemple en faire l'objet d'une initiative parlementaire ou d'une motion adressée au Conseil-exécutif. Il a toutefois aussi la possibilité de ne pas entrer en matière s'il estime que la demande qui lui a été soumise ne nécessite pas davantage d'approfondissements.

Le parlement est en revanche tenu de traiter les motions, mais il peut les rejeter. Il n'est donc pas obligé d'accéder à la demande de la motion, comme il en va pour l'initiative. Par conséquent, la motion populaire n'apparaît pas comme une extension des droits politiques. Il s'agit davantage d'un prolongement de la pétition, à laquelle elle donne légèrement plus de force. C'est ce qu'a déjà mis en avant le Conseil-exécutif en 2003, dans sa réponse à la motion Allemann (M 042/2003), où il était également question d'instaurer la motion populaire. Le Conseil-exécutif avait alors proposé le rejet de la motion Allemann, invoquant notamment le fait que la motion populaire ne déployait pas plus d'effets que la pétition, mais induisait plus de complications. Les exigences formelles attachées à la motion populaire dépassent celles de la pétition. Pour un simple individu, les efforts qu'implique le rassemblement des signatures nécessaires sont sans commune mesure avec les résultats. Cette argumentation est encore pertinente aujourd'hui.

Plusieurs cantons (Obwald, Fribourg, Soleure, Schaffhouse, Neuchâtel) connaissent cet outil, qui permet à leurs citoyens et citoyennes d'inscrire un objet à l'ordre du jour du parlement de façon contraignante. Même si l'on observe d'importantes variations d'un canton à l'autre en ce qui concerne le nombre de signatures requises (OW : les particuliers peuvent déposer une initiative indi-

viduelle ; SH : 100 électeurs et électrices, soit 0,13 % de la population), la motion populaire reste dans l'ensemble relativement peu utilisée, avec, pour la période 2010-2017, une moyenne de deux interventions par an, les cantons de Fribourg et de Soleure, dont la population est plus grande, se situant légèrement au-dessus de la moyenne avec 20 interventions chacun.

La motionnaire compare les conditions (nombre de signatures et délais) pour les initiatives et les référendums dans le canton de Berne avec celles que pratiquent les cantons de Zurich et d'Argovie. Elle en conclut que les obstacles à la participation démocratique dans le canton de Berne sont trop importants et qu'il faudrait introduire la motion populaire pour y remédier.

De par sa fonction, la motion populaire ne saurait toutefois se substituer à l'initiative et au référendum. Elle ne permet pas de demander directement une modification constitutionnelle, ni l'abrogation ou la modification d'une loi. Comme la motionnaire l'explique elle-même, la motion populaire et le postulat n'aboutissent pas à une votation populaire, mais à une discussion devant le parlement. Les chiffres précédemment cités montrent en outre que même dans le canton de Fribourg, par exemple, où l'initiative populaire se heurte à des obstacles plus grands encore que dans le canton de Berne (6000 signatures en 90 jours pour un électorat d'environ 201 000 personnes contre 15 000 signatures en 6 mois pour un électorat d'environ 735 000 personnes), la motion populaire est rarement utilisée (en moyenne moins de trois fois par an depuis 2010). Par ailleurs, même si les exigences pour aboutir à une initiative sont moins élevées dans le canton de Soleure (3000 signatures en 18 mois pour un électorat d'environ 179 000 personnes), le nombre de « Volksaufträge », comme on les appelle là-bas, n'est en moyenne pas plus bas. Ce devrait pourtant être le cas si le rapport que fait valoir la motionnaire entre la grandeur des obstacles relevant du droit d'initiative et le recours à la motion populaire était réel.

En conséquence, d'une part, la population n'a à l'évidence pas tant besoin de la motion populaire et, d'autre part, il semble ne pas y avoir de lien entre l'utilisation qui en est faite et les conditions de dépôt de l'initiative populaire.

La motionnaire demande pour finir que les instruments qu'elle propose d'introduire s'adressent non pas aux seuls électeurs et électrices, mais à toutes les personnes de plus de 14 ans qui sont domiciliées dans le canton de Berne.

Sur cette question aussi, le Conseil-exécutif a déjà pris position en 2003, dans sa réponse à la motion Allemann, qui demandait également l'introduction d'un genre de motion ouverte aux jeunes. Il signalait à l'époque qu'accorder un droit particulier de proposition aux jeunes n'allait toutefois pas sans poser des problèmes. La motion populaire n'est pas un droit général d'inscrire des objets à l'ordre du jour du parlement, mais un droit politique. L'élargissement de la motion populaire au-delà du cercle des citoyens et des citoyennes (aux jeunes, aux personnes étrangères p. ex.) nécessiterait une analyse juridique préalable sérieuse. Ces explications sont toujours pertinentes aujourd'hui. Compte tenu de l'intérêt manifestement limité de mettre en place les instruments demandés et leur inefficacité à réellement accroître les droits de participation de la population, il n'est pas nécessaire d'examiner la question.

Destinataire

- Grand Conseil