



Intervention parlementaire

Réponse commune du Bureau du Grand Conseil M 199-2023 et M 222-2023

N° de l'intervention :	199-2023
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2023.RRGR.268
Déposée le :	06.09.2023
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Vögeli (Frauenkappelen, PVL) (porte-parole) Schindler (Bern, PS) Schori (Wiler bei Seedorf, UDC) Lindegger (Roggwil, Les Verts) Herren-Brauen (Rosshäusern, Le Centre)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
Séance du Bureau du Grand Conseil :	19.02.2024
Proposition du Bureau du Grand Conseil :	Adoption sous forme de postulat

Plus d'efficience lors des élections au Grand Conseil

Le Bureau est chargé de modifier les articles 82 et 83 de la loi sur le Grand Conseil (LGC) de sorte que dans les cas ne suscitant aucune contestation, les élections des organes du Grand Conseil et de membres d'autres autorités se fassent par assis et levé ou par vote électronique. Les élections des autorités judiciaires et du Parquet général (art. 84 ss LGC) continueront pour leur part à se tenir par écrit et à bulletin secret.

Développement :

Aujourd'hui, dans les cas ne suscitant aucune contestation, l'élection peut avoir lieu par assis et levé, sur proposition du Bureau. Toutefois, l'expérience montre que le Bureau ne fait pas usage de ce droit de proposition. Non seulement le recours à des bulletins papier lors d'élections incontestées nécessite beaucoup de papier, mais il demande aussi passablement de temps, que ce soit pour la préparation au niveau de l'administration ou pour la distribution des bulletins et le dépouillement par les scrutatrices et les scrutateurs. Ceux-ci sont par ailleurs privés pour la durée du dépouillement de leur droit démocratique d'assister au débat parlementaire et de prendre la parole. Tous ces inconvénients sont à mettre en relation avec le fait qu'en cas d'élections incontestées, par exemple lorsque le nombre de candidatures est égal ou inférieur au nombre de sièges, le résultat est de fait déjà connu d'avance.

Dans les cas où, contrairement aux attentes, des surprises seraient à prévoir, ou lorsque d'autres raisons exigent la tenue d'élections à bulletin secret, l'article 83, alinéa 2 laisse à chaque membre du Grand Conseil la possibilité de demander que les élections se déroulent sous cette forme.

La modification annoncée récemment, à savoir l'abandon des bulletins papier de couleurs différentes au profit de bulletins de la même couleur et agrafés, ne fait que compliquer la tâche des scrutatrices et scrutateurs, alors même que le terme d'« élections non contestées » montre bien que le résultat ne fait aucun doute dans ce genre de cas. Procéder de la sorte revient à gaspiller du temps, de l'argent et d'autres ressources, raison pour laquelle les motionnaires proposent un changement de paradigme.

N° de l'intervention :	222-2023
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2023.RRGR.291
Déposée le :	14.09.2023
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Widmer (Bern, Les Verts) (porte-parole) Zaugg-Graf (Uetendorf, PVL) Lack (Muri b. Bern, PLR) Kullmann (Thun, UDF) Kohli (Wabern, Le Centre) Messerli (Nidau, PEV) Zybach (Spiez, PS) Aebi (Hellsau, UDC)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
Séance du Bureau du Grand Conseil :	19.02.2024
Proposition du Bureau du Grand Conseil :	Vote point par point : Chiffre 1 : adoption sous forme de postulat Chiffre 2 : rejet

Concevoir une procédure durable et économe en ressources pour les élections par le Grand Conseil

Le Bureau du Grand Conseil est chargé des mandats suivants :

1. Soumettre au Grand Conseil une révision de la loi sur le Grand Conseil (LGC) permettant une simplification de la procédure relative aux élections complémentaires. Par défaut, lorsqu'une élection complémentaire à un organe du Grand Conseil n'est pas contestée, cette élection doit se faire par le Bureau. Lorsqu'au moins un membre du Bureau demande une procédure par écrit, celle-ci se déroule conformément au droit en vigueur.
2. Évaluer, dans ce contexte, si le recours à des outils numériques / électroniques serait possible lors des élections des autorités judiciaires, pour lesquelles sont aujourd'hui utilisés des bulletins préimprimés.

Développement :

Lors de la session d'automne, la consommation d'enveloppes et de bulletins de vote pour des élections incontestées a atteint des proportions considérables. Les élections à bulletin secret et le dépouillement des bulletins par les scrutatrices et les scrutateurs demandent énormément de matériel et de temps. En particulier lors d'élections incontestées (lorsque le nombre de sièges à pourvoir est égal au nombre de candidatures), il ne poserait aucun problème de renoncer à cette procédure.

Le nombre de voix avec lequel une députée ou un député est élu en tant que membre suppléant d'une commission ne joue aucun rôle pratique. L'élection peut dès lors tout aussi bien être confiée au Bureau, dont la composition respecte plus ou moins la proportionnelle.

Dans les cas où les groupes politiques souhaitent envoyer un signal concernant certaines personnes – comme cela s'est déjà vu par le passé – cette possibilité serait garantie par une voix au sein du Bureau. Le même constat vaut pour les élections par assis et levé, où une personne peut demander que l'élection se déroule à bulletin secret, ce qui ne s'est toutefois jamais produit ces dernières années.

Le Bureau est dès lors prié de demander une révision de la LGC afin de simplifier les procédures électorales au sein du Grand Conseil et de réduire la consommation de matériel ainsi que le nombre de procédures de dépouillement impliquant les scrutatrices et les scrutateurs.

Réponse commune du Bureau du Grand Conseil

Les présentes motions revendiquent toutes deux des changements dans la procédure pour l'élection des organes du Grand Conseil et de certains membres d'autres autorités, ce qui requerrait des *modifications de la loi sur le Grand Conseil (LGC)*.

- La motion 199-2023, déposée par les scrutatrices et scrutateurs, demande une modification des articles 82 et 83 LGC de sorte que *dans les cas ne suscitant aucune contestation, les élections des organes du Grand Conseil et de membres d'autres autorités se fassent par assis et levé ou par vote électronique*. Selon le développement de la motion, il faudrait néanmoins laisser à *chaque membre du Grand Conseil* la possibilité de demander que les élections se déroulent à *bulletin secret*, conformément à l'article 83, alinéa 2 LGC, dans les cas où, contrairement aux attentes, des surprises seraient à prévoir, ou pour toute autre raison. En revanche, les élections des autorités judiciaires et du Parquet général continueront pour leur part à se tenir par écrit et à bulletin secret.
- La motion 222-2023 demande au point 1 de simplifier, à l'aide d'une modification de la LGC, la procédure relative aux élections complémentaires. Concrètement, elle veut que *lorsqu'une élection complémentaire à un organe du Grand Conseil n'est pas contestée, cette élection doit se faire par le Bureau, à moins qu'un membre du Bureau demande une procédure à bulletin secret par le Grand Conseil*.
- En outre, la motion 222-2023 demande au point 2 d'évaluer s'il serait possible de recourir à des outils numériques / électroniques lors des élections des autorités judiciaires, pour lesquelles sont aujourd'hui utilisés des bulletins préimprimés

La *procédure d'élection* se déroule *actuellement* comme suit :

Le Grand Conseil procède aux élections que lui délèguent la Constitution et la loi (art. 80, al. 1, LGC). Il s'agit de l'élection :

- de la présidente ou du président et des vice-présidentes et vice-présidents du Grand Conseil,
- de la présidente ou du président et de la vice-présidente ou du vice-président du Conseil-exécutif,
- des présidentes et présidents ainsi que des membres et, le cas échéant, des membres suppléants des commissions du Grand Conseil,
- des scrutatrices et scrutateurs,
- de la présidente ou du président, des membres et membres suppléants de la Cour suprême et du Tribunal administratif ainsi que de l'ensemble des autres juges, soit les juges à titre principal et accessoire (tels que les juges spécialisées et spécialisés ou les juges non

professionnelles et non professionnels) ainsi que de la présidente ou du président et de la vice-présidente ou du vice-président de la Commission de recours en matière fiscale, de la Commission de recours contre les mesures administratives prononcées en vertu de la loi sur la circulation routière, de la Commission d'estimation en matière d'expropriation et de la Commission des améliorations foncières,

- de la procureure générale ou du procureur général et de ses suppléantes et suppléants,
- de la secrétaire générale ou du secrétaire général du Grand Conseil,
- de la chancelière ou du chancelier,
- de la cheffe ou du chef du Contrôle des finances,
- de la déléguée ou du délégué à la protection des données.

Les élections ont lieu à *bulletin secret* (cf. art. 82, al. 1 LGC, art. 84, al. 1 LGC) :

- *Pour les élections des organes du Grand Conseil et de membres d'autres autorités* (p. ex. la chancelière ou le chancelier), la procédure se déroule selon les dispositions des articles 82 et 83 LGC : les membres du Grand Conseil sont en principe libres de voter pour qui ils veulent¹. En outre, il subsiste pour ces élections la possibilité, sur proposition du Bureau et *dans les cas ne suscitant aucune contestation*, de prévoir un *vote par assis et levé*, sachant que l'élection a quand même lieu à bulletin secret si un membre du Grand Conseil le demande (art. 83 LGC).

Le vote par assis et levé ne permet pas de garantir le secret du vote ni la précision du décompte des suffrages. Il implique également une certaine pression – celle de se conformer au mot d'ordre – et en tout cas un contrôle social absolu. Malgré ces inconvénients, les scrutins publics sont en principe admis, comme en témoignent les élections à la Landsgemeinde et la jurisprudence du Tribunal fédéral à ce sujet. Pour les raisons précitées, le recours à ces élections publiques reste néanmoins l'exception.

- *Pour les élections des autorités judiciaires et du Parquet général*, la procédure se déroule selon les dispositions des articles 84 à 86 LGC : afin de garantir l'indépendance des tribunaux, les réélections se déroulent comme au niveau fédéral, c'est-à-dire en privilégiant les candidates et candidats sortants au premier tour (système de la liste fermée). Cela signifie que sur le bulletin électoral figurent les noms des personnes qui se sont à nouveau mises à disposition. Les membres du Grand Conseil peuvent choisir ces personnes lors du scrutin ou biffer leur nom, mais pas ajouter d'autres noms. Au second tour ou en cas de siège vacant, d'autres noms peuvent aussi être inscrits.

Pour l'élection des juges, précisons qu'il s'agit de la désignation des membres du troisième pouvoir de l'État. Il semble donc indispensable pour garantir l'expression fidèle et sûre de la volonté du Grand Conseil que ces élections se fassent à bulletin secret. D'ailleurs, les élections des juges ne pourraient être déléguées à un autre organe sans modification de la Constitution.

Actuellement, *seules les votations* peuvent se dérouler avec le système de vote électronique, pas les élections (art. 77, al. 1 LGC). Le système enregistre automatiquement pour chaque votation les suffrages exprimés (oui, non, abstention). Les suffrages et les résultats de vote sont publics². En cas de panne du système électronique, le Grand Conseil vote par assis et levé ou par appel nominal si 40 membres en font la demande (art. 103 RGC).

Le système de vote utilisé par le Grand Conseil rend possible le vote à bulletin secret et l'utilisation pour les élections, du moment qu'il calcule et affiche uniquement le résultat final (XXX oui, YYY non, ZZZ abstentions). Ni les tableaux d'affichage électroniques dans la salle, ni

¹ Y font exception les cas où le Conseil-exécutif a un droit de proposition (p. ex pour la déléguée ou le délégué à la protection des données). Dans ce cas, les membres du Grand Conseil peuvent biffer des noms, mais ne peuvent en ajouter d'autres. Si un deuxième tour a lieu, les membres du Grand Conseil sont alors libres de voter pour qui ils veulent.

² À l'exception des affaires à huis clos (art. 11, al. 2 LGC), lors desquelles la votation et son résultat restent secrets (art. 103, al. 4 RGC).

le procès-verbal (électronique/imprimé) ne permettent de déduire le comportement de vote ou d'élection des différents membres du Grand Conseil.

Les demandes formulées dans les motions appellent les réponses suivantes :

- La *motion 199-2023* souhaiterait que les élections se fassent *par assis et levé ou par vote électronique* dans les cas *ne suscitant aucune contestation*. Techniquement, ces deux options seraient réalisables. En revanche, il ressort du développement de la motion que chaque membre du Grand Conseil devrait conserver la possibilité d'exiger, comme aujourd'hui, la tenue d'une élection à bulletin secret. Cette condition impliquerait que les bulletins et enveloppes de vote correspondants soient toujours prêts pour chaque élection, ce qui ne changerait rien au gaspillage de papier. En outre, les scrutatrices et scrutateurs ne pourraient pas s'attendre à consacrer moins de temps au dépouillement. Une solution pour remédier à cette situation serait par exemple d'avancer les élections des organes au premier lundi de session. En cas de demande de vote écrit, les élections se dérouleraient alors le mercredi de la première semaine de session, ce qui éviterait la production au préalable d'un matériel électoral volumineux. Une autre option serait de déléguer au Bureau la décision relative au vote par assis et levé ou par voie électronique. Il est toutefois rare que toutes les élections ou toutes les personnes portées candidates soient connues au moment de la séance du Bureau, raison pour laquelle la charge de travail habituelle (préparation des bulletins et enveloppes de vote pour l'éventualité d'un vote à bulletin secret) demeurerait identique, à moins qu'une séance supplémentaire du Bureau soit instaurée, laquelle ne pourrait toutefois avoir lieu trop tard (au cas où il faudrait tout de même produire du matériel électoral). Il faudrait dans tous les cas faire preuve d'une immense flexibilité, et la planification de la session pourrait s'en voir ébranlée.
- La *motion 222-2023* demande au *point 1* que les *élections complémentaires à un organe du Grand Conseil qui ne sont pas contestées se fassent par le Bureau*, à moins qu'un membre du Bureau demande une procédure à bulletin secret. Une telle élection par le Bureau serait réalisable sur le plan technique, toutefois uniquement pour les élections complémentaires non contestées et déjà prévues au moment de la séance du Bureau. Pour les élections complémentaires non contestées dont il a connaissance plus tard, le Bureau devrait soit se réunir une nouvelle fois, soit organiser une élection écrite en séance plénière, sans quoi la possibilité donnée aux membres du Bureau de réclamer une élection à bulletin secret disparaîtrait. Dans certaines circonstances, il faudrait donc à nouveau préparer bulletins et enveloppes de vote et tenir l'élection en séance plénière. Une séance du Bureau supplémentaire « tardive » aurait des conséquences négatives sur la planification de la session. Un système stable offrant une certaine sécurité de planification est nécessaire. Enfin, la possibilité que certains membres suppléants soient élus « uniquement » par le Bureau tandis que d'autres seraient élus par le Grand Conseil au complet pourrait paraître problématique du point de vue de l'équité.
- Pour diminuer sensiblement la charge de travail que représentent les *élections des organes du Grand Conseil*, il serait envisageable de les *déléguer au Bureau*, comme cela se fait déjà au Parlement fédéral. Les membres et les présidences des commissions du Conseil national sont élus par le Bureau du Conseil national alors que ceux du Conseil des États sont élus par le Bureau du Conseil des États. Quant aux présidences des commissions communes aux deux chambres ou des commissions de l'Assemblée fédérale, elles sont élues par la Conférence de coordination. D'un point de vue démocratique, déléguer la compétence d'élection au Bureau dans le canton de Berne également semble défendable, puisque la composition du Bureau repose sur des éléments de la représentation proportionnelle des partis. En effet, le Bureau comprend non seulement la présidence du Grand Conseil et les présidentes et présidents des commissions, dont la composition est fonction de la force numérique des groupes, mais aussi de toutes les présidentes et de tous les présidents des groupes. La séance plénière du Grand Conseil s'en verrait fortement soulagée, et les

économies de temps et de ressources seraient importantes. De plus, la planification des sessions resterait stable.

- Finalement, en ce qui concerne le *point 2 de la motion 222-2023* relatif à une procédure numérique pour les *élections des autorités judiciaires*, il faut considérer le fait qu'en cas d'élection par voie numérique, aucune révision ultérieure ne serait possible. En cas de contestation, en particulier, il ne serait pas possible de recompter les voix, puisqu'il n'y aurait pas de bulletins papier. Afin de garantir la sécurité juridique, il serait toutefois essentiel d'avoir la possibilité de vérifier le vote ultérieurement. Il serait d'ailleurs beaucoup plus difficile d'organiser un nouveau scrutin que pour l'élection des organes du Grand Conseil. En outre, les réélections de la Justice qui ont lieu tous les six ans à l'occasion d'une session seraient difficilement réalisables par voie électronique en séance plénière, ne serait-ce qu'en raison de leur ampleur (lors des dernières réélections de 2022, pas moins de 520 juges ont été réélus)³. En fin de compte, les organes législatifs et exécutifs ne sont pas non plus élus par voie électronique.

Il convient, pour résumer, de faire observer qu'un abandon du système consistant jusqu'à présent à *élire à bulletin secret les organes du Grand Conseil et les membres d'autres autorités*, ainsi qu'un passage au vote par assis et levé ou par voie électronique ou la délégation des élections complémentaires non contestées au Bureau ne mèneraient à une amélioration de l'efficacité et une économie de ressources au Grand Conseil que si les décisions en question étaient prises suffisamment tôt et de façon définitive. L'adoption des présentes motions ne permettrait pas de garantir ces conditions. De même, la planification des sessions resterait difficile. Une adoption sous forme de postulat permettrait en revanche d'analyser en détail les façons de concevoir de manière effectivement plus efficace les élections des organes du Grand Conseil et des membres d'autres autorités (p. ex. à l'aide d'un passage général au scrutin électronique ou en déléguant les élections au Bureau du Grand Conseil). En ce qui concerne *l'élection des autorités judiciaires*, le Bureau du Grand Conseil considère que les désavantages prédominent, raison pour laquelle il conviendrait de renoncer à toute modification en la matière.

Par conséquent, le Bureau du Grand Conseil propose d'adopter la **motion 199-2023** ainsi que le **point 1 de la motion 222-2023** sous forme de **postulat** et de **rejeter le point 2 de la motion 222-2023**.

Destinataire
– Grand Conseil

³ Les élections complémentaires des autorités judiciaires, dont le nombre dépasse 200 par législature, devraient être réalisées de la même manière que les réélections (soit toutes à bulletin secret, soit toutes de façon numérique).