

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 011-2018
Type d'intervention: Postulat
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2018.RRGR.40

Déposée le: 24.01.2018

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Brönnimann (Mittelhäusern, pvl) (porte-parole)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:

N° d'ACE: 694/2018 du 20 juin 2018
Direction: Chancellerie d'Etat
Classification: Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif: **Rejet**



Réforme gouvernementale: pour un canton de Berne dynamique

Le Conseil-exécutif est chargé d'étudier quelles mesures doivent être prises, de rédiger un rapport et de soumettre une proposition afin que :

1. la gouvernance stratégique puisse être garantie de manière continue sur toute la durée d'une législature ;
2. toutes les forces politiques significatives soient représentées au sein du gouvernement proportionnellement à leur électorat ;
3. le siège garanti du Jura bernois ne devienne pas un siège permettant d'obtenir une majorité au sein du gouvernement.

Développement :

Le siège garanti au Jura bernois a été créé à l'origine afin de garantir à une minorité un siège au sein du gouvernement et de contribuer à une normalisation de la Question jurassienne. Après le vote du 18 juin 2017, cette dernière est désormais réglée. Le siège du Jura bernois s'est dès lors

transformé en un privilège accordé à la minorité francophone des districts du Jura bernois, et celui ou celle qui l'occupe détermine les rapports de majorité politique au sein du Conseil-exécutif bernois. Cette majoration du siège garanti au Jura bernois est antidémocratique. Ce problème peut être contré de différentes façons. On peut supprimer ce siège garanti, ou le transformer en un siège garanti à la minorité francophone de l'ensemble du canton de Berne. Il serait également possible d'accorder à la minorité francophone de l'ensemble du canton deux sièges liés à un système d'élection proportionnel. Dans un tel cas, la surreprésentation serait en proportion nettement plus faible que ce n'est le cas aujourd'hui, et les sièges garantis à la minorité linguistique ne permettraient plus de faire pencher la balance. De plus, le canton de Berne pourrait être plus crédible que maintenant dans son rôle de canton bilingue et charnière entre les régions linguistiques.

En raison de la rotation annuelle à la présidence du Conseil-exécutif, le gouvernement n'est pas en mesure de mener les projets gouvernementaux stratégiques. Durant son année présidentielle, le président ou la présidente du Conseil-exécutif doit à la fois accomplir d'innombrables tâches de représentation, préparer et diriger toutes les séances du Conseil-exécutif et encore conduire sa propre Direction. Il est impossible de tout faire. Inévitablement, une tâche ou une autre est négligée ou déléguée aux secrétaires généraux, qui n'ont pas la légitimité démocratique pour l'accomplir. On pourrait y remédier en élisant un président ou une présidente du Conseil-exécutif pour une législature entière. Il ou elle accomplirait toutes les tâches de représentation et dirigerait les séances du Conseil-exécutif tout au long de la législature. Le président ou la présidente pourrait en outre lancer des projets qui concernent l'ensemble du gouvernement et s'étendent sur plusieurs années (par exemple une réforme gouvernementale, une réforme fiscale, une réorganisation de l'administration, une stratégie de numérisation). L'organisation actuelle explique peut-être pourquoi il est si difficile d'effectuer des réformes profondes dans le canton de Berne et pourquoi le Conseil-exécutif se présente souvent comme un organe composé de représentants des Directions, qui représentent en premier lieu les intérêts de leur Direction – la tête de l'administration cantonale en quelque sorte. Si le canton de Berne instaurait un système proportionnel et augmentait le nombre de membres du gouvernement à neuf, il pourrait s'atteler aux problèmes évoqués. En contrepartie, il faudrait réduire les états-majors.

Le premier siège supplémentaire serait utilisé pour séparer la SAP en deux : une Direction de la santé publique et une Direction des affaires sociales. Le deuxième siège supplémentaire servirait à mettre en place une présidence du Conseil-exécutif pour toute la législature. La minorité francophone du canton serait convenablement représentée avec deux sièges, mais ne pourrait pas déterminer les rapports de majorité au sein du gouvernement. Enfin, les partis n'auraient plus besoin de se limiter à des compromis tactiques pour la présélection des candidats et candidates au Conseil-exécutif. De cette manière, ils pourraient présenter des listes complètes. La concurrence souhaitée au sein des partis existerait, et les électeurs et électrices auraient effectivement un choix et pourraient vraiment élire quelqu'un et non pas uniquement valider les propositions des stratèges des partis. On peut tout à fait espérer qu'une telle réforme politique donnerait au canton de Berne l'impulsion et le dynamisme nécessaire.

Réponse du Conseil-exécutif

L'auteur du postulat soulève différentes questions et exige que soient engagées plusieurs réformes dont le Conseil-exécutif et le Grand Conseil ont déjà débattu ces dernières années dans

un autre contexte et sur lesquelles ils se sont déjà prononcés. Parmi les interventions parlementaires récemment déposées, il convient de citer les motions suivantes :

- La *motion 183-2014 Messerli-Weber/Gsteiger « Election du Conseil-exécutif à la proportionnelle »* demandait que l'élection du Conseil-exécutif ait désormais lieu à la proportionnelle et que le siège du Jura Bernois reste garanti. Elle a été rejetée par le Grand Conseil.
- La *motion 024-2017 Hamdaoui « Une voix pour les francophones de Bienne »* souhaitait qu'un siège du Conseil-exécutif soit garanti au Jura bernois et aux Francophones de l'arrondissement administratif de Biel/Bienne. Le Conseil-exécutif a proposé son rejet, suite à quoi elle a été retirée.
- La *motion 265-2017 Güntensperger/Brönnimann « Garantir un siège au Conseil-exécutif pour la population francophone »* chargeait le Conseil-exécutif de clarifier, puis de décrire dans un rapport, « comment peut être préservée la situation actuelle du statut particulier du Jura bernois avec le siège qui lui est garanti au Conseil-exécutif afin de garantir la représentation équitable de l'ensemble des francophones du canton de Berne au gouvernement ». Le Grand Conseil s'est rallié à la proposition du Conseil-exécutif en décidant de rejeter la motion.

Suite à la *motion 010/2003 Erb/Lüthi « Réforme gouvernementale »*, le Conseil-exécutif et le parlement se sont intéressés de près, dans le cadre d'un processus de réforme mené entre 2003 et 2008, au rôle stratégique du Conseil-exécutif et à l'abandon, en parallèle, de la gestion opérationnelle par ses membres. Ont à cette fin notamment été envisagés le renforcement de la présidence et la diminution du nombre de membres du gouvernement de sept à cinq. Les différentes réformes engagées ont permis une meilleure organisation du gouvernement. Le Conseil-exécutif a renoncé à aller plus loin dans la réorganisation et à instaurer, par exemple, un système présidentiel, décision qui a été soutenue par le Grand Conseil.¹

Chiffre 1 : Gouvernance stratégique (système présidentiel)

L'auteur du postulat charge le Conseil-exécutif de rédiger un rapport sur les mesures à prendre pour garantir de manière continue la gouvernance stratégique sur toute la durée de la législature. Il propose à cet effet d'élire un président ou une présidente du Conseil-exécutif pour une législature entière, mais aussi d'instaurer un système proportionnel et d'augmenter le nombre de membres du gouvernement à neuf.

En Suisse, le système présidentiel est beaucoup moins répandu pour les exécutifs cantonaux que le système de rotation, auquel le canton de Berne a recours². Comme mentionné en préambule, le Conseil-exécutif et le Grand Conseil ont déjà examiné, dans le cadre du processus de réforme mené entre 2003 et 2008, la possibilité d'instaurer un système présidentiel, mais y ont renoncé. Le Conseil-exécutif reste d'avis qu'un tel système ne serait pas dans l'intérêt du canton de Berne. Le collège gouvernemental se compose de sept membres égaux en droits qui sont

¹ Réforme gouvernementale. Rapport final du 27 février 2008 présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil, ACE [278/2008](#).

² Les cantons suivants connaissent un système présidentiel ou un système dans lequel la durée du mandat présidentiel est supérieure à un an : Appenzell Rhodes-Extérieures, Glaris, Uri et Zoug (deux ans) ; Bâle-Ville (quatre ans) ; Genève et Vaud (cinq ans).

élus directement par le peuple. La rotation de la présidence permet d'éviter qu'une hiérarchie s'établisse entre eux.

Le système présidentiel que l'auteur du postulat propose d'instaurer et dans lequel le président du gouvernement serait déchargé de la conduite de sa propre Direction pour accomplir à la place des tâches de représentation et de coordination mais aussi pour s'occuper de projets qui concerneraient l'ensemble du canton serait en outre contraire à la motion 269-2015 (Luginbühl), adoptée par le Grand Conseil. Cette motion demandait une réforme qui permette une « répartition plus équilibrée de la charge de travail entre les Directions ». Avec son projet de réforme des Directions (RDir), le Conseil-exécutif entend notamment mieux répartir les tâches entre ses membres et équilibrer l'importance politique des Directions. La mise en place d'un système présidentiel irait à l'encontre de cet objectif et donnerait lieu à un nouveau déséquilibre au sein du collège gouvernemental. Le Conseil-exécutif refuse par conséquent de pousser plus loin les investigations relatives à l'instauration d'un tel système.³

Chiffre 2 : Système d'élection à la proportionnelle

L'auteur du postulat charge le Conseil-exécutif de rédiger un rapport qui montrera comment toutes les forces politiques significatives peuvent être représentées au sein du gouvernement proportionnellement à leur électorat.

Ces dernières décennies, la question de l'élection du Conseil-exécutif à la proportionnelle et, donc, de la modification de l'article 85, alinéa 1 de la Constitution du canton de Berne (ConstC) a régulièrement été évoquée par les différents partis dans le débat politique. Il convient de mentionner que le Conseil-exécutif a rédigé un rapport à ce sujet (« Rapport concernant l'élection des membres du Conseil-exécutif au scrutin proportionnel » [Election du Conseil-exécutif à la proportionnelle] du 13 août 2008) à la suite d'une motion déposée dans ce sens. Ce rapport se fondait sur un avis d'expert de l'Université de Berne (Pierre Tschannen/Beatrice Herrmann : « Election du Conseil-exécutif à la proportionnelle » du 12 septembre 2007). Lors des délibérations du Grand Conseil le 17 novembre 2008, les déclarations de planification qui visaient au changement pour le mode proportionnel ont toutes été rejetées.

Le Conseil-exécutif s'est penché pour la dernière fois sur la question de l'introduction d'un système proportionnel lors de l'examen de la *motion 183-2014 Messerli-Weber/Gsteiger « Election du Conseil-exécutif à la proportionnelle »*, qui a déjà été mentionnée plus haut. Comme il l'a indiqué dans sa réponse, aussi bien le système majoritaire que le système proportionnel permettent l'élection d'un gouvernement doté d'une forte légitimité démocratique. Dans le système majoritaire, l'élection donne la priorité à la personnalité des candidats et candidates. Dans le système proportionnel, en revanche, l'accent porte sur la répartition des mandats entre les partis.

Le parlement et le gouvernement n'ont pas les mêmes fonctions. Dans l'élection du parlement, la représentation des partis proportionnellement à leur force est prioritaire. Le Grand Conseil doit représenter tous les groupes de la société, et le système proportionnel offre donc la procédure adéquate. Le Conseil-exécutif quant à lui est l'autorité dirigeante et exécutive supérieure du canton qui se doit de façonner une politique commune dans l'intérêt du canton. Dans ce contexte, le système majoritaire présente des avantages : les électeurs et électrices élisent directement à la fonction gouvernementale les personnes auxquelles ils entendent confier un tel mandat, indé-

³ Au sujet du projet de réforme des Directions (RDir), voir le [communiqué de presse du 5 avril 2018](#).

pendamment de la force des partis et des listes. Les candidats et candidates à l'Exécutif dans un système majoritaire doivent être reconnus au-delà de leur propre parti et jouir d'une forte popularité. Ce prérequis favorise l'indépendance du processus de formation de l'opinion au sein du collège gouvernemental.

L'expérience acquise ces dernières années en matière de système majoritaire montre que le canton de Berne pratique, lui aussi, le système de la proportionnelle « librement consentie », les partis politiques étant représentés au sein du gouvernement proportionnellement à leur électorat. Depuis l'élection de 2010, le Conseil-exécutif est ainsi composé d'hommes et de femmes appartenant aux cinq plus grands partis. Le système majoritaire offre par ailleurs à des personnalités politiques de petits partis, qui n'auraient que peu de chances d'obtenir des sièges avec un système proportionnel, la possibilité d'être élus.

En cas de démission avant la fin du mandat, une élection complémentaire est nécessaire dans le système majoritaire. Dans le système proportionnel, en revanche, une démission avant la fin du mandat aurait pour effet la désignation automatique d'une personne qui n'aurait pas été élue le jour de l'élection et qui figurerait sur la liste des viennent-ensuite. La légitimité démocratique d'une telle personne, vient-ensuite sur la liste des représentants ou représentantes d'un parti, serait nettement plus faible.

Une autre objection à l'introduction du mode proportionnel pour l'élection du Conseil-exécutif serait que ce système n'offre aucune procédure convaincante pour l'attribution du siège garanti au Jura bernois au sens de l'article 84, alinéa 2 ConstC. Dans l'avis des experts Tschanen/Herrmann susmentionné, différents modèles, avec des variantes, ont été analysés en détail. Chacun des modèles présente des inconvénients plus ou moins prononcés (voir à ce propos le commentaire détaillé qui figure dans la réponse du Conseil-exécutif à la motion 183-2014).

Chiffre 3 : Réforme du siège garanti du Jura bernois

L'auteur du postulat charge le Conseil-exécutif d'étudier quelles mesures doivent être prises afin que le siège garanti du Jura bernois ne devienne pas un siège permettant d'obtenir une majorité au sein du gouvernement.

Même si une solution politique a été trouvée à la Question jurassienne, le siège garanti au Jura bernois constitue pour le Conseil-exécutif un élément essentiel du statut particulier qui lui est reconnu conformément à l'article 5 ConstC : ce statut doit lui permettre de préserver son identité, de conserver sa particularité linguistique et culturelle et de participer activement à la vie politique cantonale. La procédure particulière utilisée pour l'élection de ce membre du gouvernement permet de tenir compte de manière optimale de la volonté des électeurs et électrices du Jura bernois. Elle permet de garantir que le représentant ou la représentante du Jura bernois au sein du Conseil-exécutif bénéficie d'une assise politique suffisante aussi bien dans le Jura bernois que dans le reste du canton et d'éviter que la majorité germanophone puisse décider qui va représenter la population du Jura bernois au sein du gouvernement sans que celle-ci ne soit consultée. Le principe de la mise en place d'une procédure particulière aux fins de protéger cette minorité linguistique et régionale reste fondamental pour le Conseil-exécutif et conserve tout son sens. Le fait que celui ou celle qui occupe le siège du Jura bernois détermine les rapports de majorité politique au sein du Conseil-exécutif bernois n'est pas inhérent au système mais est, plus récemment, une conséquence de la situation politique, surtout dans la partie germanophone

du canton. Pour le Conseil-exécutif, il n'y a, en tout état de cause, pas lieu de modifier le statut particulier dont bénéficie le Jura bernois en vertu de la ConstC.

S'agissant de l'idée de transformer le siège garanti au Jura bernois en un siège garanti à la minorité francophone de l'ensemble du canton de Berne, le Conseil-exécutif renvoie à sa réponse à la *motion 265-2017 Güntensperger/Brönnimann « Garantir un siège au Conseil-exécutif pour la population francophone »*, qu'il a proposé de rejeter.

Augmentation du nombre de membres du gouvernement à neuf

L'auteur du postulat suggère par ailleurs, dans son développement, de faire passer le nombre de membres du gouvernement de sept à neuf. Ces deux sièges supplémentaires serviraient, d'une part, à séparer la SAP en deux – une Direction de la santé publique et une Direction des affaires sociales – et, d'autre part, à mettre en place une présidence du Conseil-exécutif pour toute la législature. La minorité francophone du canton serait convenablement représentée avec deux sièges, mais ne pourrait pas déterminer les rapports de majorité au sein du gouvernement.

En Suisse, il n'existe aucun exécutif cantonal à neuf membres. Le gouvernement est composé de cinq membres dans quatorze cantons et de sept membres employés à plein temps dans les douze cantons restants, dont Berne, mais aussi Vaud et Zurich, qui sont des cantons comparables à ce dernier.

Ces dernières années, la tendance est à la diminution du nombre de membres des gouvernements en Suisse. Le 24 septembre 1989, le peuple bernois acceptait en votation une initiative réduisant le nombre de membres du Conseil-exécutif de neuf à sept (Berne était à l'époque le seul canton à avoir neuf membres employés à plein temps au sein de son gouvernement). Dans le cadre du processus de réforme mené entre 2003 et 2008, et qui a déjà été mentionné à plusieurs reprises, la possibilité de réduire encore ce nombre à cinq a été discutée dans le canton de Berne – comme dans d'autres cantons –, mais n'a pas été retenue.

Le nombre de membres du gouvernement est défini en tenant compte de la taille du canton et de sa diversité régionale, linguistique et politique. Berne est un grand canton comptant d'importantes minorités régionales et linguistiques qui doivent être représentées au gouvernement. Le Conseil-exécutif estime que le nombre actuel de membres du gouvernement est suffisant compte tenu de la taille du canton de Berne et des tâches qu'il a à accomplir, et qu'il n'est pas nécessaire de prendre des mesures. Revenir à un gouvernement à neuf membres n'offrirait aucun avantage, bien au contraire : les interfaces et les tâches de coordination seraient plus nombreuses, et la représentation du canton de Berne au sein des conférences intercantionales serait plus compliquée. De surcroît, un modèle de gouvernement à neuf membres s'accompagnerait de coûts supplémentaires puisque les deux nouveaux membres auraient aussi besoin de services d'état-major et de prestations de soutien.

Conclusion

Il découle de ce qui précède que le Conseil-exécutif maintient sa position en ce qui concerne les systèmes présidentiel et proportionnel, les modalités d'attribution du siège garanti au Jura bernois et le nombre de membres du gouvernement. Il considère notamment que les mesures demandées ne permettraient pas, même si elles étaient combinées, d'améliorer la situation ac-

tuelle. Il propose par conséquent au Grand Conseil de renoncer à examiner plus en avant la mise en œuvre d'une telle réforme gouvernementale et de rejeter le postulat.

Destinataire

- Grand Conseil