



Rapport

Date de la séance: 1^{er} avril 2020
Direction: Chancellerie d'Etat
Numéro d'affaire: 2020.STA.533
Classification: Non classifié

Ordonnance sur la suspension des délais applicables aux initiatives populaires et aux demandes de vote populaire au plan cantonal et communal en raison de la crise du coronavirus

Table des matières

1.	Contexte	1
2.	Forme d'acte législatif	2
3.	Commentaires des articles	2
4.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	4
5.	Répercussions financières	4
6.	Répercussions sur le personnel et l'organisation	4
7.	Répercussions sur les communes	5
8.	Résultat de la procédure de corapport / de la consultation	5

1. Contexte

Le 20 mars 2020, le Conseil fédéral a décidé de suspendre jusqu'au 31 mai 2020 les délais pour les interventions populaires fédérales¹. Cette suspension des délais vise à sauvegarder les droits populaires, la collecte de signatures étant gravement entravée par les restrictions actuelles à la liberté de mouvement et à la liberté de réunion², ordonnées pour combattre le coronavirus.

Vu que la situation est la même au plan cantonal, le Conseil-exécutif ordonne lui aussi une suspension des délais légaux jusqu'au 31 mai 2020 pour les initiatives et les référendums. Il s'aligne en ce sens sur l'ordonnance sur la suspension des délais applicables aux initiatives populaires fédérales et aux demandes de référendum au niveau fédéral. A la différence de la Confédération, il n'y a pas d'initiatives ou de référendums cantonaux en attente auprès du Conseil-exécutif ou du Grand Conseil. Dès lors, il n'est pas nécessaire de prolonger les délais de traitement. La suspension des délais ne concerne que le dépôt

¹ Ordonnance sur la suspension des délais applicables aux initiatives populaires fédérales et aux demandes de référendum au niveau fédéral du 20 mars 2020 (RS 161.16)

² Ordonnance 2 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (COVID-19) (Ordonnance 2 COVID-19 ; RS 818.101.24)

des demandes de vote populaire (référendum), de projet populaire (contre-projet citoyen) et d'initiative au sens de la loi du 5 juin 2012 sur les droits politiques (LDP ; RSB 141.1).

Les restrictions à la liberté de mouvement et à la liberté de réunion, et les entraves que cela constitue à l'exercice des droits populaires, affectent également la récolte des signatures pour les référendums et initiatives au sein des communes et des conférences régionales. Une directive homogène concernant l'exercice des droits populaires au niveau communal apparaît dès lors nécessaire. La présente ordonnance relative à la suspension des délais doit donc être applicable par analogie pour les demandes de référendum et d'initiative au niveau communal.

Compte tenu des délais généralement longs (entre six et douze mois) prévus dans les règlements communaux ou de la marge de manœuvre qu'autorise leur formulation (ex : à traiter lors d'une prochaine assemblée), il n'apparaît pas nécessaire de régler la question d'une prolongation des délais de traitement des demandes de référendum ou d'initiative déposées au niveau communal. Il s'agit de délais d'ordre qui, situation extraordinaire oblige, peuvent être prolongés.

2. Forme d'acte législatif

Conformément à l'article 91 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1), le Conseil-exécutif peut, sans base légale, prendre des mesures afin de parer à des troubles actuels ou imminents menaçant la sécurité et l'ordre public ainsi qu'à des situations de crise sociale, par voie d'arrêté ou d'ordonnance. Vu la crise du coronavirus et le paquet de mesures radical adopté par la Confédération en application de l'article 185, alinéa 3 de la Constitution fédérale³ et de la loi sur les épidémies⁴ (ordonnance 2 COVID-19, en particulier), les conditions d'édiction d'une ordonnance de nécessité en vertu de l'article 91 ConstC sont réunies. Le Conseil-exécutif a par conséquent adopté, le 20 mars 2020, l'ordonnance sur les mesures urgentes destinées à maîtriser la crise du coronavirus (OCCV)⁵ et, le 25 mars 2020, l'ordonnance sur les mesures destinées à maîtriser la crise du coronavirus dans le secteur sanitaire (OCCVS)⁶.

Une telle ordonnance doit être immédiatement soumise à l'approbation du Grand Conseil. Toujours selon l'article 91 ConstC, elle est caduque au plus tard un an après son entrée en vigueur. Le Grand Conseil peut ainsi s'assurer sans tarder de la légalité du droit d'urgence adopté par le gouvernement. L'acte législatif reste toutefois une ordonnance du Conseil-exécutif, que le Grand Conseil approuve telle quelle, dans son intégralité (de manière analogue aux traités internationaux et intercantonaux selon l'art. 74, al. 2 ConstC).

La présidence du Grand Conseil a été informée de la présente affaire avant son traitement par le Conseil-exécutif. La date et la forme de la soumission au Grand Conseil pour approbation doivent encore être définies.

3. Commentaires des articles

Article 1 Suspension des délais

Alinéa 1 : selon l'article 146, alinéa 2 LDP, les listes de signatures pour les initiatives populaires doivent être remises au service responsable de la tenue du registre électoral au plus tard six mois après leur dépôt à la Chancellerie d'Etat (échéance du délai). Selon l'article 147, alinéa 1 LDP, le comité d'initiative

³ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101)

⁴ Loi fédérale du 28 septembre 2012 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (LEp ; RS 818.101)

⁵ Publications extraordinaires du 20.03.2020 : <https://www.sta.be.ch/sta/fr/index/gesetzgebung/gesetzgebung/ausserordentlicheveroeffentlichungen.html>

⁶ Publications extraordinaires du 26.03.2020 : <https://www.sta.be.ch/sta/fr/index/gesetzgebung/gesetzgebung/ausserordentlicheveroeffentlichungen.html>

doit remettre les listes de signatures pourvues des attestations à la Chancellerie d'Etat au plus tard sept mois après leur dépôt. Ces délais sont suspendus conformément au cadre défini à l'article 4 de la présente ordonnance. Il reste cependant possible qu'un comité d'initiative soumette à la Chancellerie d'Etat les listes de signatures prévues pour une collecte de signatures conformément à l'article 144 LDP. Aucune récolte de signatures pour une demande d'initiative populaire cantonale n'est en cours actuellement.

Alinéa 2 : la suspension des délais est soumise à condition pour les référendums facultatifs (comme pour les projets populaires). Le délai n'est suspendu que s'il est motivé par un intérêt, consistant en une collecte de signatures (prévue). Pour prouver cet intérêt, il suffit qu'un comité signale à la Chancellerie d'Etat ou à l'autorité communale dans les dix jours qui suivent la publication de la présente ordonnance, soit avant le 14 avril 2020 (premier jour ouvré après Pâques), qu'une collecte de signatures est en cours. En cas d'annonce, la suspension des délais pour les référendums facultatifs s'applique dès l'entrée en vigueur de l'ordonnance, au 1^{er} avril 2020. Dans le cas contraire, le délai référendaire n'est pas interrompu, et les actes législatifs, incontestés, peuvent entrer en vigueur après expiration du délai.

Le délai d'annonce à la Chancellerie d'Etat (dix jours) est plus long que celui établi dans l'ordonnance fédérale précitée (cinq jours). Au niveau fédéral, le comité doit annoncer qu'une récolte de signatures est en cours, alors qu'au niveau cantonal, il doit annoncer le début d'une récolte de signatures. Le délai référendaire concernant les objets de la session de printemps 2020 court à compter de la publication, dans la Feuille officielle du canton de Berne, de l'entrée en vigueur de la présente ordonnance. Les comités doivent avoir ainsi plus de temps pour annoncer une récolte de signatures, même si, dans la pratique, les comités référendaires font la plupart du temps imprimer leurs listes en vue de la récolte de signatures avant la publication dans la Feuille officielle du canton de Berne, de manière à entamer la récolte sitôt que commence à courir le délai référendaire. En ce qui concerne les objets de la session d'hiver du Grand Conseil (4 projets de loi et 17 crédits d'affaires), le délai référendaire est échu le 27 mars 2020. Aucun référendum n'a été demandé concernant ces objets.

La publication, dans la Feuille officielle du canton de Berne, des objets soumis à la votation facultative de la session de printemps du Grand Conseil est prévue pour le mercredi 1^{er} avril 2020. En vertu des dispositions de la présente ordonnance, le délai référendaire commencera à courir uniquement pour les objets concernant lesquels aucune récolte de signatures n'a été annoncée au 14 avril 2020.

Article 2 Interdiction de récolter des signatures

Aucune prolongation des délais prévus dans la Constitution du canton de Berne pour la récolte des signatures pour les initiatives et les votations facultatives (art. 58, al. 2, 62, al. 2 et 63, al. 3 ConstC) n'est prévue dans la présente ordonnance. La récolte des signatures doit être suspendue durant la suspension des délais pour éviter que, dans les faits, les délais impartis pour la récolte de signatures se trouvent prolongés.

L'article 2 de la présente ordonnance interdit toute forme de récolte de signatures – qu'elle soit active, démarchage dans la rue, lors d'événements, par envoi postal ciblé ou par courriel, ou passive, par la mise à disposition de listes de signatures, notamment sur Internet. Ces listes doivent être retirées ou ne plus pouvoir être téléchargées. Toute récolte de signatures pendant la suspension des délais est punissable selon l'article 282, chiffre 1, alinéas 2 et 3 du Code pénal suisse (CP ; RS 311.0).

Article 3 Attestation de la qualité d'électeur ou d'électrice

Pour éviter que, dans les faits, les délais pour la récolte des signatures se trouvent prolongés, une autre mesure a été prise : aucune liste de signatures ne peut être remise aux services communaux qui tiennent le registre des électeurs et électrices durant la suspension des délais. Etant donné qu'aucune ré-

colte de signatures n'est en cours au niveau cantonal, la question de la conservation des listes envoyées aux communes encore avant la suspension des délais ne doit pas être réglée (ce qui n'est pas le cas au niveau fédéral).

Article 4 Référendums et initiatives dans les communes

L'alinéa 1 se réfère aux prescriptions pour les votations facultatives et pour les initiatives au niveau communal (respectivement, art. 14 et art. 15 à 19 de la loi sur les communes (LCo ; RSB 170.11). En vertu de l'article 14, alinéa 3 LCo, la demande de votation facultative doit être déposée dans les 30 jours suivant la publication de la décision de l'organe communal, à moins que le règlement d'organisation ne prévoit un délai plus long. Conformément à l'article 19, alinéa 2 LCo, les signatures pour une initiative doivent être récoltées en l'espace de six mois, à moins que le règlement d'organisation ne prévoit un délai plus long. Les communes fixent dans leur règlement d'organisation le délai et la procédure applicable au traitement des initiatives. La suspension des délais, l'interdiction de récolter des signatures ainsi que les directives relatives à l'attestation de la qualité d'électeur ou d'électrice doivent pouvoir également s'appliquer aux référendums et initiatives dans les communes selon les prescriptions de la LCo et des règlements communaux.

L'alinéa 2 prévoit également l'applicabilité de la présente ordonnance pour les référendums et initiatives au sein des conférences régionales, par analogie. Selon l'article 150, alinéa 1 LCo, deux pour cent du corps électoral des communes du périmètre concerné peuvent exiger une votation régionale dans les 90 jours à compter de la publication. Selon l'article 151, alinéa 4 LCo, cinq pour cent du corps électoral peuvent en outre déposer une initiative populaire au secrétariat, six mois au plus tard après le début de la collecte de signatures. La suspension des délais, l'interdiction de récolter des signatures ainsi que les directives relatives à l'attestation de la qualité d'électeur ou d'électrice doivent également pouvoir s'appliquer aux référendums et initiatives dans les conférences régionales.

Article 5 Entrée en vigueur et durée de validité

La présente ordonnance fait l'objet d'une publication extraordinaire et entre en vigueur le 1^{er} avril 2020. Comme l'ordonnance fédérale correspondante, elle est en vigueur jusqu'au 31 mai 2020. Le cas échéant, le Conseil-exécutif se réserve le droit de la modifier en écourtant ou en prolongeant sa durée de validité.

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

Aucune remarque.

5. Répercussions financières

Aucune remarque.

6. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Aucune remarque.

7. Répercussions sur les communes

Les dispositions relatives à la suspension des délais pour les initiatives et les référendums valent aussi au niveau communal (cf. remarques sur l'art. 4). Etant dispensées par la présente de l'examen des listes de signatures et de l'attestation de la qualité d'électeur ou d'électrice, les communes verront pour une période limitée leur charge de travail allégée.

8. Résultat de la procédure de corapport / de la consultation

La présente ordonnance n'a donné lieu à aucune procédure ordinaire de corapport ni de consultation. L'inclusion d'une disposition explicite pour les groupements communaux et les conférences régionales a été convenue au préalable avec l'Association des Communes bernoises, qui a estimé la mesure bienvenue.

Annexes

- Ordonnance sur la suspension des délais applicables aux initiatives populaires fédérales et aux demandes de référendum au niveau fédéral du 20 mars 2020
- Commentaire de l'ordonnance sur la suspension des délais applicables aux initiatives populaires fédérales et aux demandes de référendum au niveau fédéral