



Constitution du canton de Berne (Modification)

**Mise en œuvre des initiatives parlementaires
185-2013 « Modification constitutionnelle pour
renforcer les pouvoirs du Grand Conseil » et
186-2013 « Réexamen du projet populaire et du
projet alternatif »**

Table des matières

1. Synthèse	1
2. Rappel.....	2
2.1 La révision du droit parlementaire et les initiatives parlementaires 185-2013 et 186-2013.....	2
2.2 Travail en commission.....	3
3. Nécessité d'une révision partielle de la Constitution cantonale.....	4
3.1 Compétences financières du Conseil-exécutif, du Grand Conseil et du peuple (référendum financier)	4
3.1.1 Points formulés dans l'initiative parlementaire 185-2013	4
3.1.2 Situation juridique.....	5
3.1.3 Considérations de la CIRE	6
3.2 Participation du Grand Conseil à l'élaboration du budget et du plan intégré mission-financement.....	8
3.2.1 Demandes formulées dans l'initiative parlementaire 185-2013	8
3.2.2 Situation juridique.....	9
3.2.3 Considérations de la CIRE	9
3.3 Consolider les droits de participation du Grand Conseil aux désinvestissements	10
3.3.1 Définitions	10
3.3.2 Demande formulée dans l'initiative parlementaire 185-2013.....	11
3.3.3 Situation juridique.....	11
3.3.4 Considérations de la CIRE	12
3.4 Compétence en matière de dépenses dans les situations extraordinaires.....	13
3.4.1 Demandes formulées dans l'initiative parlementaire 185-2013	13
3.4.2 Situation juridique.....	13
3.4.3 Situation dans les cantons et à la Confédération	14
3.4.4 Considérations de la CIRE	15
3.5 Veto sur les ordonnances.....	16
3.5.1 Définition	16
3.5.2 Demande formulée dans l'initiative parlementaire 185-2013.....	17
3.5.3 Situation juridique.....	17
3.5.4 Situation dans les cantons et à la Confédération	17
3.5.5 Considérations de la CIRE	18
3.6 Services parlementaires et Chancellerie d'Etat	19
3.6.1 Demande formulée dans l'initiative parlementaire 185-2013.....	19
3.6.2 Situation juridique.....	19
3.6.3 Situation dans les cantons et à la Confédération	20
3.6.4 Considérations de la CIRE	20
3.7 Projet populaire et projet alternatif.....	21
3.7.1 Définitions	21
3.7.2 Demandes de l'initiative parlementaire 186-2013	21
3.7.3 Situation juridique.....	21
3.7.4 Situation dans les cantons et à la Confédération	22
3.7.5 Considérations de la CIRE	24
4. Commentaire des articles de la révision constitutionnelle proposée	38
5. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	40
6. Répercussions financières.....	40
7. Répercussions sur le personnel et l'organisation	40
8. Répercussions sur les communes	40
9. Répercussions sur l'économie	40
10. Résultat de la consultation.....	41
11. Proposition	41

**Rapport
présenté par la Commission des institutions politiques
et des relations extérieures au Grand Conseil
concernant la modification de la Constitution du canton de Berne (mise en
œuvre des initiatives parlementaires 185-2013 et 186-2013)**

1. Synthèse

Le 18 novembre 2013, le Grand Conseil a accordé son soutien provisoire à deux initiatives parlementaires de la Commission de la révision du droit parlementaire (RévParl) : l'initiative parlementaire 185-2013 « Modification constitutionnelle pour renforcer les pouvoirs du Grand Conseil », soutenue par 99 voix contre 41 et 10 abstentions, et l'initiative parlementaire 186-2013 « Réexamen du projet populaire et du projet alternatif », soutenue par 128 voix contre 18 et 4 abstentions. La Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) a été chargée de préavisier les deux textes. Avant de présenter son projet au Grand Conseil, la CIRE soumet les résultats de ses travaux à la consultation.

Les initiatives parlementaires portent sur les thèmes suivants:

- **Les montants** qui délimitent les compétences financières du Conseil-exécutif, du Grand Conseil et du peuple (référendum financier compris).
- Les compétences en matière de **dépenses liées**.
- **La participation du Grand Conseil à l'élaboration du budget et du plan intégré mission-financement**.
- **Les droits de participation du Grand Conseil aux désinvestissements**.
- Les compétences en matière de dépenses dans **les situations extraordinaires**.
- **Le droit de veto sur les ordonnances**.
- **Les Services parlementaires et la Chancellerie d'Etat**.
- **Le projet populaire et le projet alternatif**.

Dans le présent rapport, la CIRE informe au sujet de ses travaux et des résultats de ses délibérations sur tous les thèmes traités.

Après avoir examiné attentivement les propositions formulées dans les initiatives parlementaires, la CIRE admet la nécessité d'une révision dans deux domaines : les valeurs déterminant les compétences financières du Conseil-exécutif, du Grand Conseil et du peuple ainsi que les dispositions constitutionnelles concernant les Services parlementaires et la Chancellerie d'Etat. Plus précisément, la commission propose de doubler les valeurs seuil déterminant actuellement les compétences financières. De plus, la Constitution doit être complétée d'une disposition sur les Services parlementaires, et la disposition sur la Chancellerie d'Etat doit être adaptée. Ces propositions sont formulées dans le projet de modification de la Constitution. Quant aux autres domaines abordés, la commission estime que les dispositions inscrites dans la législation sur le Grand Conseil lors de la révision totale du droit parlementaire pour renforcer les pouvoirs du parlement suffisent, ou alors il n'y a pas de raison à ses yeux d'en faire une révision de la Constitution.

Les propositions de la CIRE ont suscité un écho largement positif lors de la procédure de consultation. La majorité des partis politiques et des groupements d'intérêts doutent toutefois de l'importance et de l'urgence des adaptations, insuffisantes selon eux à justifier une votation populaire. **C'est la raison pour laquelle la CIRE propose au Grand Conseil de ne pas entrer en matière** et de procéder à la révision quand d'autres modifications devront être apportées à la Constitution.

2. Rappel

2.1 *La révision du droit parlementaire et les initiatives parlementaires 185-2013 et 186-2013*

Le 4 juin 2013, le Grand Conseil a adopté le droit parlementaire dans une teneur entièrement révisée¹. La révision totale de la législation sur le Grand Conseil avait été déclenchée par une motion de la Commission de haute surveillance (CHS ; aujourd'hui Commission de gestion, CGes), adoptée par le Grand Conseil en septembre 2010². Pour ce qui est de l'horizon de temps, la motion prévoyait l'entrée en vigueur au début de la législature 2014 - 2018, soit le 1^{er} juin 2014. La Commission de révision du droit parlementaire (RévParl) avait donc décidé de renoncer aux modifications qui entraîneraient la nécessité de modifier la Constitution. Mais dans le rapport adressé au Grand Conseil, elle avait indiqué les domaines dans lesquels elle pourrait concevoir une modification constitutionnelle³. Inspirée par ses travaux dans le contexte de la révision totale du droit parlementaire, la Commission RévParl a déposé le 10 juillet 2013 l'initiative parlementaire 185-2013 « Modification constitutionnelle pour renforcer les pouvoirs du Grand Conseil ».

Au cours des travaux, par ailleurs, des membres de la commission spéciale chargée de préavisier la révision totale de la loi sur les droits politiques avaient indiqué à la Commission RévParl quelles pourraient être les modifications nécessaires de la Constitution dans ce domaine. La Commission RévParl a alors déposé la deuxième initiative parlementaire, 186-2013 « Réexamen du projet populaire et du projet alternatif ».

A la session de novembre 2013, le Grand Conseil a voté son soutien provisoire à l'initiative parlementaire 185-2013 par 99 voix contre 41 et 10 abstentions, et à l'initiative parlementaire 186-2013, par 128 voix contre 18 et 4 abstentions⁴.

Selon le droit parlementaire, l'initiative parlementaire qui bénéficie du soutien provisoire du Grand Conseil est préavisée par une commission (art. 67, al. 1 de la loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil [LGC]⁵). Celle-ci soumet le résultat de ses délibérations à la procédure de consultation (art. 70, al. 3 du règlement du Grand Conseil du 4 juin 2013 [RGC]⁶). Elle présente en règle générale sa proposition au Grand Conseil deux ans au plus après le dépôt. Le Grand Conseil peut exceptionnellement prolonger le délai de deux ans (art. 67, al. 2, 2^e phrase LGC).

Le 6 janvier 2014, la Conférence des présidents a décidé de ne pas désigner de commission, mais d'attendre le 1^{er} juin 2014 (date d'entrée en vigueur de la nouvelle législation parlementaire) pour confier le dossier à la CIRE (art. 32, lit. h du règlement du Grand Conseil du 9 mai 1989 [aRGC]⁷). Les initiatives parlementaires ont été déposées en juillet 2013, mais la CIRE n'a commencé ses travaux qu'en juin 2014, après son entrée en fonction. Une année s'est ainsi écoulée, sans qu'il ne se passe quoi que ce soit, sur les deux ans à disposition de la commission pour préavisier les textes et soumettre ses propositions au Grand Conseil. Pour remplir son mandat sérieusement, la CIRE a donc demandé la prolongation du délai de deux

¹ Journal du Grand Conseil 2013, p. 2-68 / 257-287 (1^{re} lecture) et 520-534 (2^e lecture).

² Journal du Grand Conseil 2010, p. 652-658.

³ Rapport du 3 décembre 2012 présenté par la Commission de révision du droit parlementaire au Grand Conseil concernant la loi sur le Grand Conseil (LGC) et le règlement du Grand Conseil (RGC), ch. 11.

⁴ Journal du Grand Conseil 2013, p. 1236-1249.

⁵ RSB 151.21

⁶ RSB 151.211

⁷ RSB 151.211.1

ans, comme le prévoit la loi sur le Grand Conseil pour les cas exceptionnels. Le Grand Conseil a accordé la prolongation du délai en juin 2015⁸.

2.2 Travail en commission

Lors de sa séance constitutive du 23 juin 2014, la CIRE a décidé de constituer une section spéciale pour préavisier les initiatives parlementaires. Cette section se compose de neuf membres de tous les groupes représentés au sein de la CIRE. La commission a en outre décidé d'inclure le Conseil-exécutif dans ses travaux depuis le commencement. Aussi un membre du gouvernement a-t-il pris part aux séances de section et aux séances plénières.

Entre août 2014 et décembre 2015, la section, d'une part, et le plénum, d'autre part, de la CIRE ont consacré cinq séances à l'examen des initiatives parlementaires. Concernant les propositions formulées dans l'initiative parlementaire 185-2013 dans le domaine des finances, la CIRE a en outre invité la Commission des finances (CFin), le Conseil-exécutif et le Contrôle des finances à donner leur avis en réponse à un questionnaire détaillé. Au sujet des articles constitutionnels sur les Services parlementaires et la Chancellerie d'Etat, la CIRE a entendu le secrétaire général du Grand Conseil et le chancelier. Quant à l'initiative parlementaire 186-2013 ou aux modifications pouvant être apportées au projet populaire et au projet alternatif, la CIRE a commandé un avis de droit au professeur Andreas Glaser du *Zentrum für Demokratie in Aarau*⁹. La commission pouvait en outre se référer aux procès-verbaux et documents de la Commission RévParl au sujet des initiatives parlementaires et à la documentation très détaillée avec les contributions scientifiques sur les thèmes traités.

⁸ Journal du Grand Conseil 2015, p. 385.

⁹ Glaser, Andreas, Uwe Serdült et Evren Somer (2015). *Projet populaire et projet alternatif. Avis de droit. Mandat de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) du Grand Conseil du canton de Berne. Aarau.*

3. Nécessité d'une révision partielle de la Constitution cantonale

Les initiatives parlementaires identifient la nécessité d'une modification de la Constitution dans différents domaines et formulent des propositions concrètes à cette fin :

- **Compétences financières du Conseil-exécutif, du Grand Conseil et du peuple** : relever les valeurs seuil (cf. art. 89, al. 2, lit. a et b et art. 62, al. 1, lit. c de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 [ConstC]¹⁰) et prévoir également la compétence du Grand Conseil en ce qui concerne les dépenses liées à partir d'un certain montant (cf. art. 76, lit. e, art. 89, al. 2, art. 62, al. 1, lit. c ConstC) [chapitre 3.1]
- **Budget / Plan intégré mission-financement** : consolider les droits de participation du Grand Conseil (cf. art. 75, art. 76, lit. a et art. 9, al. 1 ConstC) [chapitre 3.2]
- **Désinvestissement** : renforcer les droits de participation du Grand Conseil (cf. art. 89, al. 3 ConstC) [chapitre 3.3]
- **Situations extraordinaires** : compétence du Grand Conseil ou d'un organe du Grand Conseil en cas de dépenses élevées (cf. art. 91 ConstC) [chapitre 3.4]
- Prévoir la possibilité d'un veto sur les ordonnances (cf. art. 88 ConstC) [chapitre 3.5]
- **Services parlementaires et Chancellerie d'Etat** : compléter la Constitution d'une disposition sur les Services parlementaires et modifier la disposition concernant la Chancellerie d'Etat (cf. art. 83a, art. 92, al. 2 ConstC) [chapitre 3.6]
- **Réexaminer le projet populaire et le projet alternatif** (cf. art. 62 ConstC) [chapitre 3.7]

Dans ce qui suit, les demandes formulées dans les initiatives parlementaires et les considérations de la CIRE à ce sujet sont traitées séparément.

3.1 Compétences financières du Conseil-exécutif, du Grand Conseil et du peuple (référéndum financier)

3.1.1 Points formulés dans l'initiative parlementaire 185-2013

La Commission RévParl relevé qu'il existe toujours une certaine liberté d'action dans le cas des grosses dépenses. C'est pourquoi elle a estimé que même après le resserrement des critères déterminant le caractère lié d'une dépense et après l'introduction de dispositions destinées à l'amélioration de l'information et de la documentation dont bénéficie le Grand Conseil, il convient d'attribuer au Grand Conseil la compétence d'autoriser les dépenses à partir d'un certain montant, qu'elles soient nouvelles ou liées.

Selon la Commission RévParl, les compétences financières du Conseil-exécutif, du Grand Conseil et du peuple (référéndum financier), mais également le régime de manière générale, doivent être réexaminés. Le but est de déterminer les valeurs seuil à partir desquelles le Conseil-exécutif, le Grand Conseil ou le peuple doivent avoir le pouvoir de décider. Le réexamen est lié notamment à la proposition selon laquelle le Grand Conseil doit avoir la compétence de décider des dépenses à partir d'un certain montant, qu'elles soient ou non liées. La Commission RévParl envisageait la possibilité d'un doublement des valeurs seuil et donc d'une extension de la capacité d'action du Conseil-exécutif.

¹⁰ RSB 101.1

L'initiative parlementaire 185-2013 proposait de modifier la Constitution comme suit :

Art. 89 (Conseil-exécutif – Compétences financières)

¹ Inchangé.

a les dépenses nouvelles uniques jusqu'à concurrence d'un de deux millions de francs,

b les dépenses nouvelles périodiques jusqu'à concurrence de ~~200 000~~ 400 000 francs,

c ~~les dépenses liées~~ *abrogée*.

³ Abrogé.

⁴ Inchangé.

Art. 62 (*Votation facultative*)

¹ Sont en outre soumis au vote populaire, lorsque celui-ci est demandé,

a et *b* inchangées ;

c les décisions par lesquelles le Grand Conseil arrête de nouvelles dépenses uniques supérieures à ~~deux~~ quatre millions de francs ou des dépenses périodiques supérieures à ~~400 000~~

800 000 francs ;

d à *f* inchangées.

² Inchangé.

3.1.2 Situation juridique

Il n'y a pas de prescriptions claires en droit fédéral. Au contraire, l'autonomie des cantons en matière d'organisation et de financement est l'un des piliers de la souveraineté cantonale (art. 3, 43, 46, al. 2 et 47 Cst.). Les cantons peuvent donc non seulement déterminer eux-mêmes l'organisation de l'Etat, le régime des compétences et les procédures, mais également fixer les recettes et les dépenses¹¹. Le droit fédéral n'oblige pas davantage les cantons à prévoir le référendum financier. Un tel référendum permet de soumettre à la votation populaire une décision du parlement en matière de dépenses. Les dépenses liées en sont exceptées¹². La participation du peuple n'a de sens que s'il peut décider librement de l'engagement ou non d'une dépense.

Selon la Constitution, le Conseil-exécutif décide de manière définitive des dépenses nouvelles et uniques n'excédant pas un million de francs et des dépenses nouvelles et périodiques à concurrence de 200 000 francs. Les dépenses liées relèvent elles aussi de sa compétence, indépendamment de leur montant (art. 89, al. 2 ConstC). Le Grand Conseil arrête les nouvelles dépenses uniques entre un et deux millions de francs et les nouvelles dépenses périodiques entre 200 000 et 400 000 francs. Les dépenses nouvelles et uniques et les dépenses nouvelles et périodiques sont soumises au référendum financier facultatif au-delà de deux millions de francs et de 400 000 francs, respectivement (art. 62, al. 1, lit. c ConstC).

C'est lors de la révision totale de la Constitution de 1993 que ce régime des compétences et ces valeurs seuil ont été définis. Le Grand Conseil avait auparavant la responsabilité des dépenses nouvelles et liées supérieures à 200 000 francs (cf. art. 26, ch. 9 de la Constitution du canton de Berne du 4 juin 1893 [aConst]). A partir d'un million de francs, les dépenses étaient soumises au référendum facultatif et à partir de 10 millions, au référendum obligatoire. Les documents préparatoires des travaux de révision de la Constitution montrent que la compétence exclusive des dépenses liées a été attribuée au Conseil-exécutif à dessein. Les propositions visant à obtenir la participation du Grand Conseil ont été rejetées. Le législateur voulait

¹¹ Cf. Tschannen, Pierre (2011). *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft [Droit constitutionnel suisse]*. Berne, 3^e édition, p. 238 s.

¹² Cf. Tschannen, Pierre (2011). *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. Berne, 3^e édition, p. 643 et 658 ss.

mettre en place une pratique limpide à partir d'une interprétation étroite de la notion de dépenses liées¹³.

Lors de la révision totale du droit parlementaire, les dépenses liées ont été définies comme suit :

Art. 48 de la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP)¹⁴
(Dépenses nouvelles et dépenses liées)

¹ Une dépense est considérée comme nouvelle,
a lorsque, pour ce qui est de son montant, de la date à laquelle elle sera engagée ou d'autres modalités, l'organe compétent dispose d'une liberté d'action ou,
b lorsqu'une loi qualifie la dépense de nouvelle.

² Une dépense est liée si elle n'est pas considérée comme nouvelle au sens de l'alinéa 1.

³ et ⁴ (...).

3.1.3 Considérations de la CIRE

Afin de mieux pouvoir apprécier la portée des dispositions en vigueur et des modifications proposées, la CIRE a invité la CFin, le Conseil-exécutif et le Contrôle des finances à donner leur avis sur la base d'un questionnaire.

Dans sa prise de position, la **CFin** qualifie de plutôt basses les valeurs seuil en vigueur dans le régime des compétences, raison pour laquelle elle en propose le doublement. En revanche, elle se prononce clairement contre la proposition de soumettre les dépenses liées au Grand Conseil à partir d'un certain montant. De manière générale, le caractère lié d'une dépense élevée n'est pas nécessairement plus incertain que s'il s'agit d'une dépense peu élevée. De plus, la révision du droit parlementaire a déjà permis de désamorcer le problème. Il est vrai que les nouvelles dispositions concernant le caractère lié des dépenses, mises en place lors de la révision totale, n'ont pas été mises en œuvre de la même manière par toutes les Directions, et le Conseil-exécutif n'en a pas tenu suffisamment compte. Les critères stricts qui s'appliquent notamment dans le domaine informatique n'ont pas jusqu'ici permis d'aboutir à des résultats visibles, raison pour laquelle la CFin se prononce en faveur d'une adaptation de la pratique ; elle souhaite que le Conseil-exécutif se range lui aussi à cet avis. La CFin suppose qu'il n'y aurait plus par année que cinq à dix arrêtés portant sur des dépenses liées de plus de cinq millions de francs. Il s'agirait d'ailleurs là surtout de dépenses annuelles prévues

¹³ Cf. Kälin, Walter et Urs Bolz (Ed.) (1995). *Manuel de droit constitutionnel bernois*. Commentaire de l'art. 76 ConstC, ch. 5b et ch. 6 à 8 ainsi que commentaire de l'art. 89 ConstC, ch. 2. Berne.

¹⁴ RSB 620.0 ; teneur de l'art. 48 LFP avant cela :

¹ Une dépense est considérée comme liée

a lorsque le principe de la dépense et son montant sont prescrits par une règle de droit ou un jugement ;

b lorsqu'elle est absolument indispensable à l'accomplissement d'une tâche administrative prescrite par la loi ;

c lorsqu'elle découle impérativement de l'exécution d'un contrat approuvé par l'organe compétent ;

d lorsqu'elle est nécessaire pour financer des travaux destinés à préserver la valeur de bâtiments et à en moderniser l'équipement ;

e lorsqu'elle est nécessaire pour couvrir les frais de loyer d'unités administratives qui se trouvent dans des locaux loués, ou

f lorsqu'elle est nécessaire au remplacement d'équipements et d'installations, techniquement obsolètes ou défectueux.

² Au surplus, une dépense est considérée comme nouvelle

a lorsque l'organe compétent pour l'octroi de l'autorisation de dépenses dispose d'une liberté d'action relativement grande quant au montant de la dépense, à la date à laquelle elle sera engagée ou quant à d'autres modalités d'exécution essentielles, ou

b lorsqu'une loi qualifie la dépense de nouvelle.

³ Les autorisations de dépenses du Conseil-exécutif doivent être transmises pour information à la Commission des finances du Grand Conseil lorsqu'il s'agit de dépenses liées qui relèveraient de la compétence du Grand Conseil si elles étaient nouvelles.

⁴ Les autorisations de dépenses du Conseil-exécutif doivent en outre être publiées dans la Feuille officielle lorsqu'il s'agit de dépenses liées qui relèveraient de la votation facultative si elles étaient nouvelles.

dans des conventions intercantionales et dont le caractère lié est incontestable. L'approbation du Grand Conseil ne paraît dès lors pas très utile. Pour qu'une dépense élevée puisse être qualifiée de liée au sens des nouvelles dispositions de la LFP, le Grand Conseil doit avoir pris un arrêté de principe à ce sujet et avoir approuvé par exemple une convention intercantonale. L'arrêté de principe doit indiquer quelles sont les conséquences financières qui y sont liées. Si un tel arrêté a été pris, il est rationnel de charger un organe subordonné de prendre la décision concernant l'autorisation de dépenses. Pour plus d'efficacité et pour réduire la charge de travail, il est également possible de recourir aux outils que sont l'arrêté collectif et le crédit-cadre. Dans un arrêté collectif, plusieurs arrêtés portant sur un même projet sont réunis en un seul et assortis d'un seul rapport, mais les décisions sont prises séparément. Le crédit-cadre a pour but de définir un plafond et une durée de validité pour les dépenses engagées dans un domaine donné, alors que l'autorisation des crédits d'engagement qui en résulte est déléguée à un service hiérarchiquement inférieur. La CFin dit avoir à plusieurs reprises proposé au Conseil-exécutif de se servir plus souvent de ces instruments.

Dans sa prise de position, le **Conseil-exécutif** salue lui aussi l'augmentation des valeurs seuil des compétences financières du Conseil-exécutif et du Grand Conseil, une actualisation bienvenue après plus de 20 ans. En revanche, il rejette la proposition selon laquelle le Grand Conseil doit pouvoir décider de dépenses liées au-delà d'un certain montant. S'agissant des dispositions introduites lors de la révision du droit parlementaire, le Conseil-exécutif relève que la durée du processus de décision et le volume de travail qui doit y être consacré ont nettement augmenté. Etant donné que depuis la réforme du droit parlementaire, les dépenses sont qualifiées de liées si la législation en fixe le principe et le montant ainsi que la date à laquelle elles sont engagées, il n'est pas utile que le Grand Conseil en décide. Il ne disposerait d'aucune marge de manœuvre politique et de plus, cela augmenterait sa charge de travail, ce qui présente le risque de coûteux retards ; la compétitivité ou l'attractivité du canton pourraient en pâtir.

Parmi les avantages que présenterait aux yeux du **Contrôle des finances** l'augmentation des valeurs seuil et l'attribution au Grand Conseil de la compétence en matière de dépenses liées élevées, il évoque le renforcement des droits de participation du parlement et donc la garantie politique de telles dépenses. Les désavantages pourraient résider dans le temps qu'il faudrait y consacrer, car si la compétence d'approuver les dépenses liées est exercée par le Grand Conseil, les processus de décision s'en trouveront rallongés. De plus, il faut songer que dans le cas de dépenses n'offrant aucune marge de manœuvre, il n'aurait pas le choix de ne pas les autoriser. Le Contrôle des finances voit un autre désavantage dans le risque de mélanger les activités stratégiques et les activités opérationnelles, ce qui pourrait susciter l'incompréhension.

Vu l'échelle des finances du canton de Berne, la **CIRE** estime elle aussi que les valeurs seuil des compétences financières sont trop basses. Ces valeurs ont été introduites dans la Constitution en 1993 et elles n'ont pas été adaptées depuis. Ce fait est à lui seul une raison suffisante de les relever.

Selon une recherche portant sur la période du 1^{er} juin 2014 au 31 décembre 2014, le doublement des limites des compétences financières du Conseil-exécutif, du Grand Conseil et du peuple donnerait le résultat décrit ci-après : deux affaires ressortissant au Grand Conseil dans l'actuel régime des compétences relèveraient au lieu de cela du Conseil-exécutif. Huit affaires seraient soustraites au référendum financier facultatif pour passer dans la compétence exclusive du Grand Conseil. Dans la mesure où le doublement des valeurs seuil s'appliquerait non seulement aux dépenses nouvelles, mais également aux dépenses qualifiées jusqu'ici de liées, le Grand Conseil aurait eu dans sa compétence exclusive trois affaires de plus. Sept affaires auraient été soumises à la votation populaire facultative.

Le doublement des valeurs seuil n'aurait pas pour effet de réduire excessivement les droits populaires en matière financière, puisque seules quelques affaires seraient soustraites à la votation populaire.

Un autre argument en faveur du relèvement des limites réside dans les nouveaux critères appliqués aux nouvelles dépenses depuis la révision du droit parlementaire. Comme les critères ont été resserrés, le Grand Conseil est appelé à se prononcer sur un plus grand nombre d'affaires et la marge de manœuvre du Conseil-exécutif s'en est trouvée réduite. Les actuelles compétences en matière de dépenses liées doivent également être corrigées à la hausse pour que le Conseil-exécutif dispose d'une capacité d'action convenable et que la charge de travail du parlement ne soit pas inutilement gonflée.

Comme la CFin et le Conseil-exécutif, la CIRE estime qu'il n'est pas utile de changer quoi que ce soit aux compétences en matière de dépenses liées. Les nouvelles dispositions sont trop récentes pour qu'il soit possible de porter un jugement fondé à ce sujet. Mais du point de vue du parlement, elles ont déjà permis d'améliorer considérablement la situation. Au besoin, il sera possible d'apporter d'autres améliorations à la pratique ou à la législation. Il ne serait pas indiqué de modifier la Constitution et d'annuler la compétence générale du Conseil-exécutif en matière de dépenses liées.

Conclusion : Les valeurs seuil des compétences financières du Conseil-exécutif, du Grand Conseil et du peuple, qui datent de 1993, sont inadaptées vu l'échelle du budget cantonal. La CFin et le Conseil-exécutif sont favorables au relèvement de ces valeurs. En revanche, les nouvelles dispositions définissant le caractère lié des dépenses ne laissent apparaître aucune nécessité de légiférer. La CIRE a donc décidé le 12 octobre 2015 par 13 voix contre 0 et 3 abstentions de proposer au Grand Conseil d'approuver d'une part le doublement des limites des compétences financières du Conseil-exécutif, du Grand Conseil et du peuple, comme c'était proposé dans l'initiative parlementaire 185-2013, et d'autre part de rejeter la modification du régime des compétences en ce qui concerne les dépenses liées.

3.2 Participation du Grand Conseil à l'élaboration du budget et du plan intégré mission-financement

3.2.1 Demandes formulées dans l'initiative parlementaire 185-2013

Selon la Commission RévParl, la participation du Grand Conseil à l'élaboration du budget et du plan intégré mission-financement peut encore être améliorée, même après l'introduction de la motion financière (art. 64 LGC). Le Grand Conseil pourrait être doté d'un moyen d'action contraignant sur le volet prestations du budget et du PIMF. De plus, on pourrait formaliser le dialogue entre le Conseil-exécutif et la CFin ou accorder un « droit d'émettre des consignes budgétaires » à la commission chargée de préavisier le budget, comme dans le canton de Soleure. En effet, dès le début du processus budgétaire, lors de l'examen du rapport de gestion de l'année d'avant et du plan financier des années suivantes, le canton de Soleure accorde à la commission financière le droit de définir à l'attention du conseil d'Etat les valeurs-repères du prochain budget¹⁵. Ces consignes sont contraignantes uniquement pour le conseil d'Etat, ce qui n'est déjà pas si mal. Si elles ne sont pas suivies et que le conseil d'Etat ne soit pas en mesure de s'en expliquer de manière convaincante, le parlement a la possibilité de prendre les mesures nécessaires au moment de la délibération du budget.

¹⁵ Cf. § 22 Gesetz vom 3. September 2003 über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung [Loi sur la nouvelle gestion publique] (WoV-G, BGS 115.1).

Comme ces changements n'entraînent pas la nécessité de modifier les compétences définies dans la Constitution, ils peuvent selon la commission RévParl être mis en place sans modification constitutionnelle. L'initiative parlementaire 185-2013 ne propose d'ailleurs pas concrètement de nouvelle disposition.

3.2.2 Situation juridique

Dans sa teneur actuelle, la Constitution charge le Conseil-exécutif d'élaborer le plan intégré mission-financement et d'arrêter le budget et le rapport de gestion à l'intention du Grand Conseil. Cela signifie que le gouvernement élabore le projet de budget (art. 89, al. 1 ConstC), alors que le Grand Conseil l'arrête (art. 76, lit. a ConstC).

Le budget sert à piloter les finances et les prestations à court terme. La loi du 1^{er} juin 2014 sur le Grand Conseil prévoit que le budget est soumis aux commissions chargées de le préavisier deux mois et demi et au Grand Conseil un mois au plus tard avant le début de la session (celle de novembre). Dans son intégralité, le budget est considéré comme un rapport, mais son volet financier comme une proposition d'arrêté (art. 48 LGC, art. 62, al. 4 LFP). Dès lors, le Grand Conseil doit se borner à prendre connaissance du volet prestations, donc des parties qui constituent un rapport, alors qu'il dispose d'importantes compétences de proposition et de décision concernant le volet financier. A partir du 1^{er} janvier 2017, le Grand Conseil approuvera les soldes des produits en plus des autres chiffres qui lui sont soumis (cf. art. 62, al. 4, lit. a LFP). La motion financière introduite à la faveur de la révision du droit parlementaire permet au Grand Conseil de charger le Conseil-exécutif ou la Direction de la magistrature de prendre des mesures concernant le volet financier du budget ou du plan intégré mission-financement suivants (art. 64 LGC).

Le plan intégré mission-financement, qui couvre quatre années, sert à piloter les finances et les prestations à moyen terme. Il est soumis aux commissions compétentes et au Grand Conseil en même temps que le budget. Depuis la révision totale du droit parlementaire, le Grand Conseil ne se borne plus à prendre connaissance du plan intégré mission-financement, mais il l'approuve. Le Grand Conseil renvoie les parties qu'il n'a pas approuvées au Conseil-exécutif avec des charges ; ce dernier les soumet de nouveau à son approbation dans un délai de quatre mois (art. 49 LGC).

3.2.3 Considérations de la CIRE

Pour pouvoir mieux mesurer les implications de ces propositions, la CIRE a invité la CFin et le Conseil-exécutif à donner leur avis en réponse à un questionnaire.

La **CFin** estime que les changements introduits lors de la révision du droit parlementaire (approbation du plan intégré mission-financement et motion financière) favorisent l'évolution vers une planification financière à moyen terme, ce qui lui convient très bien. Cependant, comme les nouvelles règles sont très récentes, il est trop tôt pour donner un avis fondé à ce sujet. L'évaluation NOG a permis de constater que depuis la mise en place de la nouvelle gestion publique, le Grand Conseil n'a jamais fait d'essai de pilotage par le volet prestations. La CFin a elle-même proposé la suppression des objectifs de prestation et d'effet. Dès lors, la commission ne juge plus utile d'envisager l'exercice par le Grand Conseil d'une influence sur le volet prestations du budget. Pour ce qui est de la formalisation du dialogue sur le budget entre le Conseil-exécutif et la CFin, cette dernière recommande de ne rien y changer. Quand la situation en politique financière s'est dégradée en 2011, ce que l'on nomme le dialogue de planification s'est intensifié. C'est un cadre dans lequel le Conseil-exécutif informe régulièrement

la CFin, dès le premier semestre, sur l'avancement des travaux d'établissement du budget. La CFin juge l'expérience positive. Par ailleurs, le Grand Conseil dispose de la motion financière comme moyen d'influence sur la planification.

Le **Conseil-exécutif** se montre lui aussi plutôt sceptique à l'égard d'un renforcement des moyens d'influence du Grand Conseil sur le volet prestations du budget et du plan intégré mission-financement. Le Grand Conseil dispose à son avis d'ores et déjà d'instruments de pilotage efficaces en planification financière. Le Conseil-exécutif estime dès lors qu'il n'est pas nécessaire d'agir dans ce domaine. Cependant, dans la mesure où le Grand Conseil éprouve le besoin d'intervenir plus efficacement sur le volet prestations, il faut commencer par examiner en détail dans quel domaine ce serait à la fois utile et faisable. Car un certain nombre de facteurs se soustraient entièrement au pilotage d'une autorité ou de l'autre. Il faut en outre étudier de quelle manière la prise d'influence du Grand Conseil pourrait entrer de manière rationnelle dans le calendrier du cycle de planification. Tout comme la CFin, le Conseil-exécutif souhaite poursuivre le dialogue de planification dans sa forme actuelle. La formalisation aurait à son avis pour seul effet de restreindre ce dialogue, qui s'est caractérisé jusqu'ici par la flexibilité de sa forme. Il deviendrait très difficile de réagir rapidement au changement des conditions générales et la possibilité d'un développement du dialogue s'en trouverait compromise.

La révision du droit parlementaire a doté le Grand Conseil d'importants moyens d'influence sur la planification financière, à savoir la motion financière et l'approbation du plan intégré mission-financement. Il est vrai que l'expérience est encore trop limitée pour qu'il soit possible de donner une appréciation fondée de l'efficacité réelle de ces outils. De manière générale, leur impact semble cependant positif. Ne serait-ce que sur la toile de fond de l'expérience avec NOG, le renforcement des moyens d'influence du Grand Conseil sur le volet prestations du budget et du plan intégré mission-financement ne semble pas d'une nécessité urgente. Même le dialogue de planification entre le Conseil-exécutif et la CFin, qui s'est mis en place sans base légale explicite, se déroule manifestement à la satisfaction des deux parties. La CIRE estime dès lors qu'il n'est pas nécessaire de prendre de mesures pour renforcer la participation du Grand Conseil à l'élaboration du budget et du plan intégré mission-financement.

Conclusion : La révision du droit parlementaire a doté le Grand Conseil de nouveaux moyens d'influence sur le budget et le plan intégré mission-financement. De toute évidence, le renforcement des moyens d'influence du Grand Conseil sur le volet prestations ne répond pas à un besoin. De plus, le Conseil-exécutif et la CFin expriment leur satisfaction par rapport au dialogue de planification, qui s'est établi sans base légale explicite. Ainsi, on ne distingue pas une grande nécessité de renforcer la participation du Grand Conseil à l'élaboration du budget et du plan intégré mission-financement. C'est ce qui a amené la CIRE à décider le 12 octobre 2015, par 13 voix sans opposition et trois abstentions, de proposer au Grand Conseil de ne prévoir aucun changement dans ce domaine.

3.3 Consolider les droits de participation du Grand Conseil aux désinvestissements

3.3.1 Définitions

En administration publique, la théorie distingue différents types de biens publics, à savoir le patrimoine financier et le patrimoine administratif.

Le *patrimoine financier* comprend les biens que la collectivité possède en raison de leur valeur pécuniaire et qui peuvent être aliénés sans nuire à l'exécution des tâches publiques (art. 12,

al. 4 LFP). Le patrimoine financier est librement réalisable, c'est-à-dire qu'il peut être vendu sans que cela ne compromette l'accomplissement de tâches publiques (c'est p. ex. le cas d'immeubles qui n'abritent pas d'unités administratives).

Le *patrimoine administratif* quant à lui se compose de biens qui sont directement utiles à la collectivité en raison de leur valeur d'usage, autrement dit ce sont les biens indispensables à l'accomplissement des tâches publiques (art. 12, al. 3 LFP). L'affectation du patrimoine administratif est liée et il n'est pas librement réalisable (c'est le cas notamment des bâtiments administratifs, des centres d'entretien, des bâtiments universitaires, des établissements pénitentiaires).

Le *désinvestissement* consiste à vendre des objets d'investissement. Il peut s'agir de biens immobiliers (p. ex. terrains, bâtiments), de valeurs immatérielles (p. ex. de brevets) ou de participations (p. ex. des actions)¹⁶. Le désinvestissement a donc nécessairement pour objet un bien du patrimoine financier, car autrement, l'affectation du bien serait liée et il ne pourrait être vendu. Donc si l'on envisage de vendre un bien du patrimoine administratif, ce bien doit d'abord être transféré au patrimoine financier.

3.3.2 Demande formulée dans l'initiative parlementaire 185-2013

La Commission RévParl considère qu'un gros désinvestissement a pratiquement toujours une dimension politique. Or la participation du parlement n'était pas prévue jusqu'ici. C'est pourquoi la commission a demandé dans l'initiative parlementaire 185-2013 que l'on envisage la compétence du Grand Conseil lors de désinvestissements à partir d'un certain montant ou alors la possibilité de sa compétence lors du transfert d'un bien important du patrimoine administratif au patrimoine financier. Il faudrait examiner également la nécessité de soumettre un gros désinvestissement à la votation populaire.

L'initiative parlementaire 185-2013 propose de modifier la Constitution comme suit :

Art. 89, al. 3 ConstC (Conseil-exécutif – Compétences financières)

³ ~~Il décide des aliénations foncières ainsi que des acquisitions foncières qui sont réalisées à titre de placement. Abrogé.~~

3.3.3 Situation juridique

La Constitution cantonale évoque le désinvestissement de manière très ponctuelle. La nouvelle Constitution a doté le Conseil-exécutif de la compétence de décider d'une acquisition foncière (art. 89, al. 3 ConstC). Avant cela, le Grand Conseil ratifiait tous les contrats d'acquisition ou de vente qui dépassaient 200 000 francs (art. 26, ch. 12 aConst). Les documents préparatoires montrent que la responsabilité exclusive a été attribuée au Conseil-exécutif à dessein. Les propositions visant à la participation du Grand Conseil ou du peuple lors de la vente de biens immobiliers ont été rejetées¹⁷. La Constitution cantonale énonce d'autres règles isolées que nous nous abstenons de commenter plus en détail

Au niveau législatif, d'autres dispositions traitent ce thème. Depuis le 1^{er} juin 2014, le Grand Conseil approuve le plan intégré mission-financement, qui contient également un plan d'investissement (art. 49, art. 107, ch. 5 LGC, modification indirecte de l'art. 61, al. 2, lit. b et al. 5 LFP ainsi que art. 75 et 76 LFP). Le transfert d'éléments du patrimoine administratif au

¹⁶ Cf. Administration fédérale des finances (2006). *NMC, le nouveau modèle comptable*. Berne, p. 10.

¹⁷ Cf. Rapport intermédiaire de la Commission de la révision constitutionnelle, résultats des délibérations d'août 1989 à avril 1990, du 19 avril 1990, p. 84 ; Journal 1992. 1224 s. et 1235 s.

patrimoine financier reste dans la compétence exclusive du Conseil-exécutif (art. 76, al. 1, lit. h LFP). Le transfert d'éléments du patrimoine financier au patrimoine administratif constitue une dépense, car les ressources financières du canton sont en permanence liées à l'accomplissement d'une tâche publique et ne sont plus dès lors librement réalisables (art. 42, al. 3, lit. b LFP ; ATF 123 I 78 consid. 3b, p. 81). Or, les dépenses élevées ressortissent au Grand Conseil (cf. art. 76, lit. e en relation avec art. 89, al. 2, lit. a ConstC).

3.3.4 Considérations de la CIRE

Afin de mieux pouvoir mesurer la portée des dispositions en vigueur et les implications des modifications proposées, la CIRE a invité la CFin, le Conseil-exécutif et le Contrôle des finances à donner leur avis en référence à un questionnaire.

Dans sa prise de position, la **CFin** fait valoir qu'elle ne se sent pas en mesure de formuler une appréciation générale de l'expérience réunie jusqu'ici lors de désinvestissements. A la différence des dépenses liées, par exemple, les désinvestissements ne font l'objet d'aucun devoir d'information du Conseil-exécutif à l'égard du Grand Conseil. Autant dire que la CFin n'a aucune vue d'ensemble des transactions réalisées. Cependant, elle ne partage pas l'avis de la Commission RévParl, qui voit un lien entre le montant d'un désinvestissement et sa dimension politique. Dans l'optique de la phase de négociation d'une vente, où il faut agir vite et faire preuve de flexibilité, l'attribution au Conseil-exécutif de la compétence exclusive paraît logique. Même après la conclusion des négociations, l'inclusion du Grand Conseil présenterait à l'avis de la CFin un certain nombre de problèmes pour la position de négociation du canton. Si le Grand Conseil avait sa part de compétence, le contrat négocié et le prix fixé devraient être rendus publics. De plus, le Grand Conseil ne pourrait approuver ou rejeter que le contrat dans son ensemble. Ces réflexions amènent la CFin à se prononcer contre l'idée de prévoir la même compétence pour le désinvestissement que pour l'investissement. La CFin souhaiterait cependant que le Conseil-exécutif ait un devoir d'information à l'égard du Grand Conseil ou que l'un de ses organes en soit investi pour le désinvestissement à partir d'un certain montant.

Dans sa prise de position, le **Conseil-exécutif** rejette l'idée d'un lien entre le montant du désinvestissement et sa portée politique. Par ailleurs, si le Grand Conseil devait avoir la compétence de se prononcer sur le désinvestissement, il voit un problème surtout dans le fait que la confidentialité de telles transactions et la conclusion rapide des contrats ne seraient plus garanties. La position du canton dans les négociations s'en trouverait affaiblie et les offres d'achat seraient vraisemblablement nettement plus mauvaises.

Le **Contrôle des finances** se refuse lui aussi à voir un lien entre le montant d'une transaction de désinvestissement et sa dimension politique. D'autres facteurs jouent souvent un rôle déterminant (objet de la transaction, intérêts en jeu). Le Contrôle des finances relève encore que dès lors que c'est le renforcement de ses droits de participation qu'il vise, le Grand Conseil pourrait définir les cas dans lesquels il souhaite un tel droit et les raisons pour lesquelles il le souhaite. De cette manière, la participation du Grand Conseil pourrait se limiter aux désinvestissements réellement pertinents en politique financière.

Selon les indications du Conseil-exécutif, quelque 900 objets immobilisés ont été vendus entre 2005 et 2014. Seuls trois de ces objets ont pu être vendus à un prix situé entre cinq et dix millions de francs, et un seul objet s'est vendu à un prix supérieur à 15 millions de francs¹⁸. Ces chiffres et les estimations de la CFin, du Conseil-exécutif et du Contrôle des finances amènent la CIRE à conclure qu'il n'est pas nécessaire de prendre des mesures pour la parti-

¹⁸ Il s'agit de Lorymatte à Münsingen, qui a été vendue en 2013 pour 17,5 millions de francs.

cipation du Grand Conseil dans le domaine du désinvestissement. L'implication du Grand Conseil aurait d'ailleurs pour effet de compliquer considérablement la position de négociation du canton. Les transactions de cette nature peuvent être politiquement controversées même quand le prix n'est pas si élevé, et il n'y a donc pas forcément un lien entre le montant en jeu et la portée politique de la transaction ; dès lors, la compétence du Grand Conseil dans le transfert d'objets du patrimoine administratif au patrimoine financier ne serait pas très utile.

Conclusion : La compétence du Conseil-exécutif en matière de désinvestissement vaut de très nets avantages au canton de Berne dans sa position de négociation. Faute d'une vue d'ensemble systématique, toutefois, il n'est pas possible de donner une appréciation fondée de la situation du point de vue du parlement. Néanmoins, l'expérience des dernières années ne permet pas de conclure qu'il faut modifier le régime des compétences. Tout au plus, il serait envisageable d'améliorer l'information du parlement, ce qui est parfaitement possible sans modification constitutionnelle. Pour toutes ces raisons, la CIRE a décidé le 12 octobre 2015, par 13 voix sans opposition et 3 abstentions, de proposer au Grand Conseil de renoncer à la modification ou à la suppression de l'article 89, alinéa 2, lettre c ConstC.

3.4 Compétence en matière de dépenses dans les situations extraordinaires

3.4.1 Demandes formulées dans l'initiative parlementaire 185-2013

Pour la Commission RévParl, la démocratie et l'Etat fondé sur le droit exigent que dans une situation extraordinaire, le régime ordinaire des compétences financières soit maintenu dans toute la mesure du possible. Par voie de conséquence, il faut renforcer les droits de participation du Grand Conseil.

L'initiative parlementaire 185-2013 propose de modifier la Constitution comme suit :

Art. 91 ConstC (Situations extraordinaires)¹⁹

¹ Le Conseil-exécutif peut, sans base légale, prendre des mesures nécessaires afin de parer à des troubles actuels ou imminents menaçant la sécurité et l'ordre public ~~ainsi qu'à des situations de crise sociale.~~

² Les ordonnances édictées dans ces circonstances sont immédiatement soumises à l'approbation du Grand Conseil et sont caduques au plus tard un an après leur entrée en vigueur.

³ Les dépenses supérieures à quatre millions de francs doivent être préalablement autorisées par l'organe compétent du Grand Conseil et ultérieurement approuvées par le Grand Conseil.

3.4.2 Situation juridique

En doctrine de droit public, on s'accorde depuis longtemps à reconnaître aux gouvernements le droit de prendre, en cas de danger sérieux, direct et imminent, les mesures nécessaires au maintien ou au rétablissement d'une situation conforme au droit. Aujourd'hui, cette clause générale de police résulte de l'article 36, alinéa 1, phrase 2 Cst. Il n'y a pas d'autre prescription en droit fédéral.

¹⁹ Les alinéas 1 et 2 reprennent pour l'essentiel les phrases 1 et 2 de l'actuel article 91 ConstC.

Dans le canton de Berne les « mesures » dont il est question à l'article 91 ConstC ne sont pas seulement des « *ordonnances* de nécessité », mais aussi des « *décisions* de nécessité »²⁰. Comme une autorisation de dépense, juridiquement parlant, est une décision, le Conseil-exécutif dispose dans les situations extraordinaires de compétences illimitées en matière de dépenses. Les compétences financières du Conseil-exécutif dans les situations extraordinaires sont énoncées dans la loi cantonale du 19 mars 2014 sur la protection de la population et sur la protection civile (LCPPCi; RSB 521.1)²¹ :

Art. 80 LCPPCi (Délégation de compétences en matière d'autorisation de dépenses, 1. Cas d'urgence)

¹ Les compétences en matière d'autorisation de dépenses du peuple et du Grand Conseil sont déléguées au Conseil-exécutif lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des mesures urgentes en cas de catastrophe, en situation d'urgence ou lors d'un événement majeur.

² Sont considérés comme urgentes les mesures qui doivent être prises rapidement pour assurer la protection de la population et de ses bases d'existence, pour parer à un danger imminent ou pour assurer les premiers travaux de réparation en cas de dommage, et qui ne peuvent attendre une décision de l'organe ordinairement compétent en matière d'autorisation des dépenses.

³ La Commission des finances du Grand Conseil doit être informée sans délai de la décision de dépense.

⁴ Le Conseil-exécutif peut déléguer ses compétences en matière d'autorisation de dépenses.

⁵ Les alinéas 1 et 2 s'appliquent par analogie aux communes si elles n'ont pas arrêté leurs propres réglementations.

La disposition selon laquelle la Commission des finances doit être informée sans délai de la décision de dépense (art. 80, al. 3 LCPPCi) a été introduite après la tempête « Lothar » de décembre 1999, quand le Conseil-exécutif a arrêté des dépenses de plus de 41,2 millions de francs, ce qui l'a exposé ensuite à de nombreuses critiques. L'un des avis d'expert commandés par la Commission de gestion du Grand Conseil a ainsi conclu que le Conseil-exécutif « a repoussé très loin les limites de sa marge d'appréciation, ou il les a même dépassées [trad.] » étant donné que le crédit avait servi non seulement à financer des mesures d'urgence mais, pour une part non négligeable, à combattre également les dommages consécutifs²². Le Grand Conseil a demandé dans un postulat déposé en 2001²³ que l'on étudie la possibilité d'accorder aux commissions parlementaires et au Grand Conseil des droits de participation étendus. Cette revendication a été prise en compte lors de l'élaboration de la LCPPCi, qui a remplacé la loi sur les situations extraordinaires (LEExtra).

3.4.3 Situation dans les cantons et à la Confédération

Dans les autres cantons et à la Confédération, on reconnaît régulièrement au gouvernement le droit de prendre des mesures de nécessité. Dans quelques cantons, le conseil d'Etat doit soumettre immédiatement les *ordonnances* de nécessité qu'il prend à l'approbation du parle-

²⁰ Cf. Manuel de droit constitutionnel bernois, Berne, 1995 ; commentaire ad art. 91 ConstC, ch. 4 avec les documents préparatoires (en particulier le procès-verbal de la Commission de la révision constitutionnelle, p. 289-293, 878-881).

²¹ RSB 521.1

²² Cf. Schmid, Gerhard et Fritz Rothenbühler (2001). *Gutachten für die GPK des Grossen Rates des Kantons Bern vom 30. April 2001 über die Auslegung des Gesetzes über ausserordentliche Lagen des Kantons Bern (ALG)* [Avis de droit commandé par la Commission de gestion du Grand Conseil, du 30 avril 2001, sur l'interprétation de la loi sur les situations extraordinaires (LEExtra)].

²³ Postulat 192-2001 (Commission de gestion): « Modification de la loi sur les situations extraordinaires (LEExtra) : améliorer le régime de délégation des compétences financières ». Le postulat a été adopté par 110 voix contre 2 et 3 abstentions (cf. Journal du Grand Conseil 2001, p. 221 ss).

ment (p. ex. SH et ZH)²⁴. Dans d'autres cantons, la compétence des grosses dépenses appartient au Grand Conseil (p.ex. NW et SO)²⁵. Quelques cantons prévoient même que toutes les mesures de nécessité doivent être approuvées par le parlement (p ex. BS, GR et TG)²⁶. Enfin, dans quelques cantons, le gouvernement doit informer le parlement sans délai des mesures de nécessité qu'il a décidé de prendre et présenter un rapport sur la mise en œuvre de ces mesures (p.ex. VS, TI et GL)²⁷. De même, la Constitution fédérale habilite le Conseil fédéral à édicter des ordonnances et prendre des décisions en vue de parer à des troubles existants ou imminents menaçant gravement l'ordre public, la sécurité extérieure ou la sécurité intérieure. Ces ordonnances doivent être limitées dans le temps (art. 185, al. 3 Cst.). Les décisions peuvent être soumises au contrôle des tribunaux. L'ordonnance de nécessité du Conseil fédéral devient caduque dans un délai de six mois après son entrée en vigueur, à moins que le Conseil fédéral n'ait soumis à l'Assemblée fédérale un projet de loi ou un projet d'ordonnance. L'ordonnance de l'Assemblée fédérale devient caduque au plus tard trois ans après son entrée en vigueur (art. 7d de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, LOGA)²⁸. Quant aux décisions de nécessité, le Conseil fédéral informe la délégation des Commissions de gestion (DéLCdG) dans les 24 heures au plus (art. 53, al. 3^{bis} de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale ; Loi sur le Parlement, LParl²⁹). Les dépenses sont soumises à la restriction supplémentaire qu'il faut au préalable l'assentiment de la Délégation des finances des Chambres fédérales. Elles doivent encore être soumises à l'approbation de l'Assemblée fédérale (art. 28 et 34 de loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération, (LFC)³⁰). Cette réglementation existe depuis 2011. L'extension des droits de participation de l'Assemblée fédérale résulte dans une grande mesure de la crise de Swissair de 2001, de la recapitalisation de l'UBS en 2008 et de la destruction de documents dans l'affaire Tinner en 2009.

3.4.4 Considérations de la CIRE

La CIRE précise que les situations extraordinaires sont des situations imprévisibles qui appellent une action rapide. En aucune façon, il ne faut compliquer par des restrictions inutiles la réparation rationnelle et immédiate des dommages. Pour la commission, cependant, il est essentiel d'informer : le Conseil-exécutif doit toujours rendre compte au Grand Conseil des mesures qu'il a prises.

En référence à ces considérations de principe, la Commission a discuté la question de savoir si des exemples du passé pouvaient présenter le motif d'une adaptation des dispositions régissant les compétences financières ou les devoirs d'information du Conseil-exécutif à l'égard du Grand Conseil. Car dans une approche générale et vu les règles en vigueur dans les autres cantons et à la Confédération, il n'y a pas de raison de modifier cette disposition de la

²⁴ Cf. art. 68, al. 2 const. SH / art. 72, al. 2 const. ZH. Dans ces cantons, les décisions de nécessité ne sont pas soumises à l'approbation du parlement, car on estime qu'elles peuvent être contestées par voie de recours (cf. Häner, Isabelle (2007). Commentaire ad art. 72 const. ZH, N 9-11. In : Häner, Rüssli et Schwarzenbach (Ed.). *Kommentar zur Züricher Kantonsverfassung*. Zürich [Commentaire de la constitution du canton de Zurich].)

²⁵ Cf. art. 49a const. NW et art. 16, al. 2 Gesetz vom 28. April 1974 für den Fall von Katastrophen und kriegerischen Ereignissen (Notstandsgesetz) [Loi sur les cas de catastrophe ou les événements liés à la guerre (loi d'urgence)], 152.5. / § 40, al. 2 et 82, al. 1 const. SO et § 7, al. 1 Gesetz vom 5. März 1972 über Massnahmen für den Fall von Katastrophen und kriegerischen Ereignissen [Loi sur les mesures en cas de catastrophe ou d'événements liés à la guerre] (BGS 122.151).

²⁶ Cf. § 109, al. 2 const. BS / § 44, al. 2 const. TG / art. 48, al. 2 const. GR.

²⁷ Cf. art. 56, al. 2 const. VS et art. 87, al. 3 Loi du 28 mars 1996 sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs (Recueil systématique 171.1) / art. 26, al. 3 Legge del 20 gennaio 1986 sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato [loi du 20 janvier 1986 sur le contrôle et la gestion des finances cantonales] (Recueil systématique 2.5.1.1) / art. 81, al. 2 const. GL.

²⁸ RS 172.010

²⁹ RS 171.10

³⁰ RS 611.0

Constitution qui a été formulée en termes délibérément ouverts afin qu'il soit possible de réagir avec la flexibilité nécessaire aux situations urgentes. Comme la réglementation en vigueur dans le canton de Berne est la conséquence des dépenses engagées à la suite de la tempête Lothar de l'année 1999, la CIRE s'est informée auprès de la Direction de la police et des affaires militaires sur les dépenses qui ont été engagées depuis pour maîtriser des situations extraordinaires. Elle a appris qu'il a fallu engager des dépenses dans les années 2005, 2007, 2013 et 2014 pour réparer les dégâts causés par les intempéries. La base légale de ces dépenses n'est cependant pas l'article 91 ConstC et la LCPPCi, puisqu'elles ont été engagées simplement dans les limites du régime des compétences financières. Certaines d'entre elles ont été qualifiées de liées. Selon les montants engagés, les dépenses non liées ont été autorisées par le Grand Conseil ou le Conseil-exécutif.

La CIRE estime qu'en raison de cette expérience, il n'est pas nécessaire d'adapter les dispositions sur les compétences financières ou de doter le Grand Conseil d'une compétence d'approbation des dépenses à partir d'un certain montant, comme le propose l'initiative parlementaire 185-2013. Depuis la tempête Lothar et l'édiction de la LCPPCi, aucune dépense n'a plus été engagée hors du régime des compétences financières. D'ailleurs, c'est dans ce régime ordinaire que s'appliquent les critères très stricts de la définition d'une dépense liée, introduits lors de la révision du droit parlementaire. Depuis le 1^{er} juin 2014, en effet, une dépense est qualifiée de liée lorsque, pour ce qui est de son montant, de la date à laquelle elle sera engagée ou d'autres modalités, l'organe compétent ne dispose d'aucune liberté d'action et qu'aucune loi ne la qualifie de nouvelle (art. 48, al. 1 et 2 LFP).

En matière de devoir d'information, la CIRE estime que la règle définie à l'article 80, alinéa 3 LCPPCi suffit. Elle peut être adaptée et précisée en cas de besoin. Pour la commission, il ne serait pas utile d'inscrire une telle disposition dans la Constitution. Car en raison de la votation populaire obligatoire, l'adaptation d'une disposition constitutionnelle à de nouvelles circonstances est plus compliquée que si la même disposition figure dans une loi ou une ordonnance.

Conclusion : Ni la réflexion générale ni la comparaison avec d'autres cantons et la Confédération ni encore l'expérience de ces dernières années ne permettent de conclure qu'il faut adapter les dispositions constitutionnelles sur les situations extraordinaires. Au niveau de la loi, les règles en vigueur sont elles aussi rationnelles et suffisantes. Ce sont les raisons pour lesquelles la CIRE a décidé le 15 décembre 2015, par 15 voix sans opposition, de ne pas donner plus de suite aux propositions formulées dans l'initiative parlementaire 185-2013 concernant la modification des articles de la Constitution cantonale qui régissent le domaine des situations extraordinaires.

3.5 Veto sur les ordonnances

3.5.1 Définition

Le droit de veto sur les ordonnances permet au parlement de s'opposer à une ordonnance ou à une modification d'ordonnance adoptée par le gouvernement. Il est destiné à garantir que les ordonnances respectent l'esprit et la lettre de la loi. En cas de veto, l'ordonnance ou la modification d'ordonnance est abrogée³¹.

³¹ Cf. Uhlmann, Felix (2010). Das Verordnungsveto – eine Auslegeordnung [Le veto sur l'ordonnance – une grille de lecture]. In : *Parlament, Parlement, Parlamento* 2/2010, p. 4 ss ; Müller, Georg (2006). *Elemente einer Rechtsetzungslehre [Eléments d'une théorie législative]*. Zurich, p. 146, n. 235.

3.5.2 Demande formulée dans l'initiative parlementaire 185-2013

Dans le développement de l'initiative parlementaire, on pouvait lire que les travaux de la Commission RévParl avaient révélé que le Grand Conseil n'est pas toujours satisfait de l'édiction des ordonnances. C'est pourquoi la révision totale du droit parlementaire a doté les commissions du Grand Conseil d'un droit de consultation concernant les ordonnances du Conseil-exécutif (art. 41 LGC). De manière générale et dans l'éventualité où les nouvelles dispositions du droit parlementaire devraient se révéler insuffisantes, la base de l'introduction d'un droit de veto sur les ordonnances doit être créée dans la Constitution.

L'initiative parlementaire 185-2013 propose de modifier la Constitution comme suit :

Art. 88, al. 3 (nouveau) ConstC (Conseil-exécutif – Compétences législatives)

¹ et ² Inchangés.

³ La législation peut accorder un droit de veto au Grand Conseil sur les ordonnances.

⁴ Ancien alinéa 3.

⁵ Ancien alinéa 4.

3.5.3 Situation juridique

Il n'y a pas de prescription en droit fédéral, et même le principe de la séparation des pouvoirs ne s'opposerait pas à l'introduction d'un tel instrument. En effet, l'organisation des autorités cantonales doit être conforme au principe de la séparation des pouvoirs, selon lequel aucune autorité n'a le droit d'user de la puissance de l'Etat sans contrôle et de manière illimitée (art. 66, al. 1 ConstC). Cependant, dans l'interprétation coopérative de la notion de séparation des pouvoirs qui a cours dans le canton de Berne, le Conseil-exécutif contribue lui aussi à la législation (p. ex. en conduisant la phase préliminaire de la procédure législative) et le Grand Conseil a dans une certaine mesure la possibilité de prendre part à la mise en œuvre de la législation. La Constitution bernoise ne contient pour l'heure aucune disposition sur la participation du Grand Conseil à l'édiction d'ordonnances. Toutefois, la révision totale du droit parlementaire a eu pour conséquence l'introduction de la disposition suivante dans la loi:

Art. 41 LGC (Information et consultation sur les projets d'ordonnance)

¹ Le Conseil-exécutif informe le Grand Conseil de la préparation des ordonnances et modifications d'ordonnance.

² Les commissions peuvent exiger d'être consultées sur un projet d'ordonnance ou de modification d'ordonnance du Conseil-exécutif.

3.5.4 Situation dans les cantons et à la Confédération

En Suisse, seul le canton de Soleure connaît le veto sur les ordonnances³². 17 parlementaires sur 100 peuvent dans les 60 jours opposer un veto à une ordonnance adoptée par le Conseil d'Etat ; dans ce cas, le parlement prend une décision à ce sujet à la session d'après. S'il confirme le veto, l'ordonnance est renvoyée au Conseil d'Etat.

D'autres cantons (p. ex. SG et AG) ont examiné la possibilité du droit de veto sur les ordonnances, pour la rejeter aussitôt.

³² Cf. art. 79, al. 3 const. SO et § 44 Kantonsratsgesetz [loi sur le parlement] du 4.09.1989 (BGS 121.1).

A la Confédération, le droit de veto a été discuté à plusieurs reprises³³. Il faut observer à cet égard que les commissions parlementaires disposent du droit d'être consultées au sujet des ordonnances du Conseil fédéral (art. 151 LParl) ; de plus, la motion a un caractère obligatoire dans le domaine législatif délégué au Conseil fédéral (art. 120, al. 2 LParl).

Enfin, différents cantons (p. ex. VS, FR, ZH) et la Confédération connaissent un instrument similaire au droit de veto sur les ordonnances, qui permet au législateur de soumettre à son approbation l'ordonnance d'application d'une loi – à condition que ce soit expressément prévu dans cette loi³⁴.

3.5.5 Considérations de la CIRE

La Commission RévParl a souvent discuté la possibilité du veto sur les ordonnances. On avait l'impression que les ordonnances du Conseil-exécutif ne tenaient pas assez compte de la volonté du législateur. Pour la CIRE il est incontestable que le Conseil-exécutif doit rester dans le cadre de la loi quand il prend une ordonnance d'application. Le flou, les lacunes ou les erreurs restées dans la loi ne doivent pas avoir pour conséquence que l'ordonnance s'éloigne de l'esprit de la loi. Le Conseil-exécutif devrait plutôt engager au besoin une procédure de modification. Cependant, dans le feu de l'action, la délibération d'une loi au parlement et la recherche d'une solution susceptible d'emporter la majorité des suffrages peuvent aboutir à une formulation aux contours imprécis. Le législateur se doit donc de tendre vers la clarté des dispositions afin d'empêcher que l'interprétation du Conseil-exécutif au moment d'édicter l'ordonnance ne puisse aller trop loin. En même temps, le Grand Conseil a d'ores et déjà la possibilité, en se servant de la motion ou de l'initiative parlementaire, par exemple, de déclencher la modification d'une loi s'il le juge nécessaire, notamment quand il estime que la loi laisse une trop grande marge d'interprétation pour l'ordonnance ou que l'ordonnance d'application est sortie du cadre défini par la loi. Enfin, il y a dans le canton de Berne une pratique selon laquelle, ne serait-ce que dans la perspective de la seconde lecture d'un projet de modification législative important, la commission consultative se voit soumettre également le projet d'ordonnance modifié en parallèle.

Le droit d'être consulté introduit à la faveur de la révision du droit parlementaire est ainsi venu s'ajouter aux moyens d'influence ordinaires du parlement sur les ordonnances. Par l'intermédiaire de la « Planification des affaires du Conseil-exécutif », le parlement est informé cinq fois par année des ordonnances et modifications d'ordonnance en préparation. La transparence et les moyens de contrôle du parlement ont donc déjà été améliorés et il dispose ainsi de réels moyens de participation.

Pour autant que la CIRE puisse en juger, le parlement exerce effectivement son droit d'être consulté. Ce droit a lui aussi un effet préventif, de la même manière que l'instrument du veto sur les ordonnances à proprement parler. L'entrée en vigueur du nouveau droit parlementaire est cependant récente. Pour la CIRE, il est donc trop tôt pour juger véritablement de l'efficacité de l'instrument et trop tôt également pour introduire une nouvelle disposition dans ce domaine. Ce qui serait possible, tout au plus, c'est que dans le cadre de la modification de la Constitution envisagée ici, le veto sur les ordonnances soit simplement rendu possible, comme c'est proposé dans l'initiative parlementaire, afin qu'il puisse être introduit au besoin

³³ Actuellement, l'initiative parlementaire 14.422 (Aeschi) « Droit de veto du Parlement sur les ordonnances du Conseil fédéral » est en cours de traitement ; au Conseil des Etats, aucune suite n'a été donnée à l'initiative parlementaire 14.421 (Fournier) « Approbation des ordonnances par les Chambres fédérales ».

³⁴ Cf. art. 57, al. 2 const. VS et art. 89 s. Loi du 28 mars 1996 sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs (Recueil systématique 171.1) / art. 93 const. FR et 177-181 Loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC) (Recueil systématique 121.1).

dans une loi. Il faut cependant rejeter une telle modification constitutionnelle opérée *par anticipation*, car pour autant que la CIRE puisse en juger sur la base de l'expérience récente, il n'y a pas eu jusqu'ici d'ordonnance qui se soit trop éloignée de la loi. Il serait d'ailleurs difficile de convaincre les électeurs et électrices de la nécessité d'introduire par anticipation un droit de veto sur les ordonnances.

Etant donné les moyens d'influence dont dispose le parlement en matière d'ordonnances dans le canton de Berne, un veto ne serait pas à l'avis de la CIRE d'une grande utilité. De plus, un tel instrument présenterait de sérieux risques, notamment le mauvais usage politique qu'il serait possible d'en faire, le retard des procédures et les entraves au travail du Conseil-exécutif qui pourraient en résulter pour la mise en œuvre de la législation. De plus, la perspective d'un veto pourrait inciter le parlement à mettre moins de soin dans le travail législatif, un veto pouvant donner l'impression qu'il permet d'apporter un correctif supplémentaire à un texte législatif au niveau de l'ordonnance. Et enfin, quand ensuite le Grand Conseil renonce à faire usage de son veto, cela pourra donner l'impression qu'il approuve entièrement l'ordonnance en question. Par ailleurs, les députés et députées n'auraient pas la possibilité d'examiner en détail chaque ordonnance pour s'assurer de sa conformité avec la loi dont elle règle l'application.

Conclusion : La CIRE estime que le renforcement de la participation du parlement à l'édiction d'ordonnances n'est pas d'une nécessité urgente et que le Grand Conseil dispose déjà à cet égard de moyens suffisants. La commission a donc décidé le 20 octobre 2014 par 14 voix contre 1, sans abstention, de proposer au Grand Conseil de ne prévoir aucune modification constitutionnelle dans ce domaine.

3.6 Services parlementaires et Chancellerie d'Etat

3.6.1 Demande formulée dans l'initiative parlementaire 185-2013

Dans sa teneur actuelle, la Constitution parle ponctuellement de la Chancellerie d'Etat mais ne dit rien des Services parlementaires. C'est la raison pour laquelle l'initiative parlementaire 185-2013 propose de modifier la Constitution comme suit :

Art. 83a ConstC (nouveau) (Grand Conseil – Services parlementaires)

Le Grand Conseil dispose de Services parlementaires. Il peut faire appel à des unités d'organisation de l'administration cantonale.

Art. 92, al. 2 ConstC (Administration cantonale – Administration centrale)

² La Chancellerie d'Etat ~~sert d'état-major au Grand Conseil et au Conseil-exécutif et assure les rapports entre ces deux autorités~~ est l'état-major général du Conseil-exécutif.

3.6.2 Situation juridique

Il n'y a pas de prescription à ce sujet en droit fédéral. Ainsi, il n'est pas nécessaire que la Constitution cantonale fasse mention de la Chancellerie d'Etat ou des Services parlementaires. Dans sa teneur actuelle, la Constitution ne mentionne que la Chancellerie d'Etat (art. 92, al. 2 ConstC).

3.6.3 Situation dans les cantons et à la Confédération

Dans certains cantons, la constitution ne fait mention ni de la chancellerie d'Etat ni des services parlementaires (p. ex. ZH et BS). D'autres constitutions cantonales contiennent une disposition concernant la chancellerie d'Etat seulement (p. ex. AG, LU et GR)³⁵. Il arrive cependant aussi que la constitution parle uniquement des services parlementaires (p. ex. VS et VD)³⁶. Et enfin, la constitution de certains cantons et celle de la Confédération traitent et des services parlementaires et de la chancellerie (p. ex. AR et FR)³⁷.

3.6.4 Considérations de la CIRE

La CIRE a invité les Services parlementaires et la Chancellerie d'Etat à donner leur avis sur la demande formulée dans l'initiative parlementaire 185-2013. Elle a entendu le chancelier et le secrétaire général du Grand Conseil en séance de section et en plénum. Cela a offert au chancelier et au secrétaire général du Grand Conseil l'occasion de présenter une proposition commune visant à compléter l'article 92, alinéa 2 ConstC selon la proposition de la Commission RévParl d'une deuxième phrase :

Art. 83a ConstC (nouveau) (Grand Conseil – Services parlementaires)

Le Grand Conseil dispose de Services parlementaires. Il peut faire appel à des unités d'organisation de l'administration cantonale.

Art. 92, al. 2 ConstC (Administration cantonale – Administration centrale)

~~La Chancellerie d'Etat sert d'état-major au Grand Conseil et au Conseil exécutif et assure les rapports entre ces deux autorités~~ est l'état-major général du Conseil exécutif. Elle accomplit pour le Grand Conseil les tâches prévues dans la législation.

Pour la CIRE, cette disposition est convaincante. Elle est logique et de ce fait incontestable. De même que dans sa teneur actuelle, la Constitution offrirait dans cette nouvelle teneur suffisamment de marge pour adapter si nécessaire les compétences et les tâches en fonction de l'évolution des circonstances et des besoins. La commission a encore discuté la possibilité de biffer de la Constitution l'élection du chancelier ou de la chancelière par le Grand Conseil (art. 77, al. 1, lit. c ConstC), mais pour la rejeter aussitôt. Il n'y a pour l'heure aucune urgence à changer la situation, puisque le chancelier ou la chancelière continue de remplir certaines tâches pour le Grand Conseil et que la modalité d'élection procure à cette personne une certaine indépendance à l'égard du Conseil exécutif. Il n'est donc pas nécessaire que la Constitution anticipe une évolution certes possible mais qui n'est pas encore en discussion.

Conclusion : L'inclusion des Services parlementaires dans la Constitution et la modification de la disposition qui traite de la Chancellerie d'Etat permettent de donner de la situation actuelle une représentation plus précise. Dès lors, la CIRE s'est prononcée le 15 décembre 2015 par 15 voix sans opposition ni abstention, en faveur de la modification de la Constitution selon la proposition commune des Services parlementaires et de la Chancellerie d'Etat.

³⁵ Cf. art. 92, al. 3 const. AG / § 54, al. 3 const. LU / art. 49, al. 2 const. GR.

³⁶ Cf. art. 45, al. 2 const. VS / art. 98 const. VD.

³⁷ Cf. art. 155 et 179 Cst. / art. 78, al. 2 et 93, al. 3 const. AR / art. 97 et 108 const. FR.

3.7 *Projet populaire et projet alternatif*

3.7.1 Définitions

Projet populaire est la désignation bernoise du référendum constructif. « On entend par référendum constructif le droit d'un nombre déterminé d'électeurs et électrices d'opposer un contre-projet à un projet adopté par le parlement et soumis au référendum (en règle générale une loi ou un arrêté de principe) [trad.] »³⁸.

Un *projet alternatif* est une variante que le parlement oppose à l'un de ses propres projets susceptibles de référendum. Si le référendum aboutit, la variante est soumise à la votation populaire en même temps que le projet principal. S'il n'y a pas de votation, la variante est caduque.

3.7.2 Demandes de l'initiative parlementaire 186-2013

L'initiative parlementaire 186-2013 demande le réexamen du projet populaire et du projet alternatif. Dans le développement, la Commission RévParl relève que le bilan du projet alternatif et du projet populaire est mitigé. Le projet alternatif nécessite la majorité des voix au Grand Conseil et ne peut donc être porté par une minorité qualifiée. Il peut en outre être présenté pour des raisons purement tactiques afin d'empêcher un projet populaire d'être déposé. S'il est vrai que le projet populaire permet aux citoyennes et citoyens de nuancer leur avis, cette possibilité est rarement exploitée dans les faits. En réalité, le projet populaire peut avoir un impact négatif sur le système politique en introduisant des modifications ponctuelles qui remettent en cause les compromis parlementaires. Il serait d'ailleurs imaginable que plusieurs projets populaires soient proposés en même temps, ce qui compliquerait encore les choses. La question subsidiaire est parfois laissée sans réponse, ou alors la réponse est en contradiction avec les choix faits en réponse à la question principale. Pour toutes ces raisons, il est nécessaire de réexaminer ces instruments. L'initiative parlementaire ne dit cependant rien de l'orientation qu'il faudrait donner à la modification des règles.

3.7.3 Situation juridique

Outre les conditions générales auxquelles doit répondre le droit cantonal dans son ensemble (p. ex. principe de légalité, art. 5 Cst.), le droit fédéral impose aux cantons l'obligation de se doter d'une constitution démocratique. Elle doit avoir été acceptée par le peuple et pouvoir être révisée si la majorité du corps électoral le demande (art. 51 Cst.)³⁹. La garantie des droits politiques par les cantons protège la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté (art. 34 Cst.). Par ailleurs, les cantons disposent d'une grande latitude (art. 46 ss Cst.). Ils peuvent notamment prévoir d'autres droits populaires ainsi que le vote sur des variantes.

Dans sa teneur actuelle, la Constitution permet au Grand Conseil d'opposer un contre-projet aux projets soumis à la votation populaire. S'il n'y a pas de votation populaire, le projet alternatif devient caduc. En revanche, si le référendum est demandé et qu'il aboutit, le projet alter-

³⁸ Nuspliger, Kurt et Jana Mäder (2012). *Bernisches Staatsrecht und Grundzüge des Verfassungsrechts der Kantone [Droit constitutionnel bernois et éléments de droit constitutionnel des cantons]*. Quatrième édition, revue et complétée. Berne, p. 61.

³⁹ L'adjectif « démocratique » exige des cantons l'élection du parlement au suffrage universel et un système structuré selon la séparation des pouvoirs ; la notion d' « acceptée par le peuple » induit la nécessité du référendum constitutionnel obligatoire lors de révisions totales ou partielles et la notion de « pouvoir être révisée » induit la nécessité d'une initiative populaire visant à la révision de la constitution (cf. Giovanni Biaggini (2007). *BV Kommentar. [Commentaire de la Cst.]*. Zurich, art. 51 ch. 11 ss).

natif est soumis au vote en même temps que le projet principal. Si le Grand Conseil n'adopte pas de projet alternatif, 10 000 électeurs et électrices peuvent opposer un projet populaire aux projets de loi et aux arrêtés de principe (art. 63 ConstC).

Art. 63 ConstC (Votations – Procédure)

¹ (...)

² Le Grand Conseil peut joindre un projet alternatif à tout projet soumis à la votation facultative ou obligatoire. Si le vote populaire a lieu, le corps électoral se prononce sur le projet principal et sur le projet alternatif. Si, en cas de votation facultative, le vote populaire n'est pas demandé, le projet alternatif est caduc.

³ 10 000 citoyens et citoyennes peuvent proposer un projet populaire dans les trois mois qui suivent la publication d'un projet de loi ou d'arrêté de principe si le Grand Conseil renonce à présenter lui-même un projet alternatif. Le projet populaire a également la valeur d'une demande de vote populaire sur le projet du Grand Conseil.

⁴ Lorsqu'un projet alternatif ou un projet populaire est présenté, le vote a lieu selon la procédure applicable à une initiative avec contre-projet.

La procédure du vote en cas de projet alternatif ou de projet populaire est la même que pour une initiative avec un contre-projet (art. 63, al. 4 ConstC). Ainsi, les électeurs et électrices peuvent approuver les deux projets et décider quel est celui auquel ils donnent leur préférence si les deux sont acceptés (art. 60, al. 2 ConstC). Tandis que le Grand Conseil ne peut présenter qu'un seul projet alternatif, il n'y a pas de limites au nombre de projets populaires. L'article 139 de la loi du 5 juin 2012 sur les droits politiques (LDP)⁴⁰ règle la procédure en cas de votation portant sur plusieurs projets populaires. En réponse à la question principale, l'électeur ou l'électrice peut indiquer quel projet il accepte ou rejette. Les questions subsidiaires sont les suivantes :

1. Si le projet du Grand Conseil comme le projet populaire A (contre-projet citoyen A) sont acceptés par le peuple, lequel des deux textes doit entrer en vigueur : le projet du Grand Conseil ou le projet populaire A (contre-projet citoyen A) ?
2. Si le projet du Grand Conseil comme le projet populaire B (contre-projet citoyen B) sont acceptés par le peuple, lequel des deux textes doit entrer en vigueur : le projet du Grand Conseil ou le projet populaire B (contre-projet citoyen B) ?
3. Si le projet populaire A (contre-projet citoyen A) comme le projet populaire B (contre-projet citoyen B) sont acceptés par le peuple, lequel des deux textes doit entrer en vigueur : le projet populaire A (contre-projet citoyen A) ou le projet populaire B (contre-projet citoyen B) ?

3.7.4 Situation dans les cantons et à la Confédération

3.7.4.1 Projet alternatif⁴¹

Les cantons d'Appenzell-Rhodes extérieures, Bâle Campagne, Grisons, Lucerne, Nidwald, Schaffhouse, Soleure, Tessin, Vaud, Valais, Zoug et Zurich connaissent l'instrument du vote sur des variantes, qui existe dans le canton de Berne dans la forme du projet alternatif. Dans tous ces cantons, de telles variantes supposent une décision de la majorité du parlement. Quelques cantons permettent le vote sur des variantes sur tous les projets susceptibles de référendum (constitution, lois, arrêtés), alors que d'autres n'envisagent de variante qu'en cas

⁴⁰ RSB 141.1

⁴¹ Cf. Glaser, Andreas, Uwe Serdült et Evren Somer (2015). *Projet populaire et projet alternatif*. Avis de droit.

Mandat de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) du Grand Conseil du canton de Berne. Aarau, p. 13.

de modification de la constitution (p. ex. AR, TI, VD et VS). Dans quelques cantons, le nombre de variantes est limité (p. ex. GR et ZG). Les dispositions régissant le vote en cas de projet alternatif ou de projet populaire s'inspirent largement de celles qui régissent la procédure dans le cas d'une initiative assortie d'un contre-projet. Les électeurs et électrices peuvent approuver ou rejeter les projets indépendamment les uns des autres et dans l'hypothèse où plusieurs variantes sont approuvées, le projet qui l'emporte est celui qui a recueilli le plus grand nombre de suffrages en réponse à la question subsidiaire. Dans certains cantons, il y a plusieurs votations s'il y a plusieurs variantes (p. ex. TI).

3.7.4.2 Projet populaire / référendum constructif

A part le canton de Berne, seul le canton de Nidwald pratique le référendum constructif. Après l'avoir introduit lors de la révision totale de sa constitution en 2005, le canton de Zurich l'a supprimé déjà en 2012. A la Confédération, le référendum constructif a été en discussion mais il a toujours été rejeté. En 2000, le peuple et les cantons ont rejeté une initiative populaire qui demandait l'introduction du référendum constructif⁴².

Dans le canton de Nidwald, 500 citoyens actifs peuvent opposer un contre-projet à l'initiative qui est déposée par le Landrat et qui tend à la révision partielle de la constitution, ou 250 citoyens actifs peuvent opposer un contre-projet à une loi qui a été adoptée ou modifiée par le Landrat⁴³. Ainsi, le champ d'application des contre-projets citoyens s'étend à la révision partielle de la constitution cantonale et ne se limite pas comme dans le canton de Berne aux lois et aux arrêtés de principe. A la différence de ce qui est le cas dans le canton de Berne, les citoyens peuvent également présenter un contre-projet quand le Landrat en a lui-même présenté un à l'un de ses projets⁴⁴. Le nombre de contre-projets citoyens possibles est illimité. Lors d'une votation sur plusieurs variantes, les électeurs et électrices répondent successivement sur le même bulletin de vote aux questions suivantes : 1. Acceptez-vous la proposition du Landrat ? 2. Acceptez-vous le contre-projet A, B etc. ? Les réponses à ces deux questions sont indépendantes les unes des autres. De plus, les électeurs et électrices indiquent l'ordre de priorité dans lequel ils souhaitent voir entrer en vigueur les projets si plusieurs projets sont acceptés⁴⁵.

L'introduction du contre-projet citoyen dans le canton de Nidwald en 1996 était liée à la suppression de la Landsgemeinde. Le droit de présenter un contre-projet et un droit de proposition avaient existé pour la Landsgemeinde. Pour la votation aux urnes prévue en cas de projets constitutionnels, il n'était donc pas très clair quels seraient les projets soumis à la votation, le texte d'origine, le texte du projet de modification ou les deux. Enfin, les électeurs et électrices de Nidwald ont voté la suppression de la Landsgemeinde en combinaison avec le maintien du droit de présenter des contre-propositions et des propositions d'amendement concernant les lois et les arrêtés matériels (référendum constructif).

Depuis l'introduction en 1996, huit contre-projets citoyens ont été déposés. Deux fois, le contre-projet citoyen l'a emporté, six fois, le projet du Landrat. Le 22 septembre 2013 a eu lieu la seule votation portant sur plus de deux variantes. Les électeurs et électrices avaient à se

⁴² Cf. FF 1999 2695 ss.

⁴³ Cf. art. 54a, al. 2 et 3 const. NW.

⁴⁴ Cf. art. 54a, al. 1 const. NW ; Glaser, Andreas, Uwe Serdült et Evren Somer (2015). Projet populaire et projet alternatif. Avis de droit. Mandat de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) du Grand Conseil du canton de Berne. Aarau, p. 14.

⁴⁵ Cf. art. 42 Gesetz vom 27.03.1997 über die politischen Rechte im Kanton [Loi sur les droits politiques] (NG 132.2).

prononcer sur le projet du Landrat et deux contre-projets citoyens. Le projet du Landrat est celui qui a emporté la majorité des suffrages⁴⁶.

Entre 2005 et 2013, le canton de **Zurich** a pratiqué le « référendum assorti d'un contre-projet citoyen »⁴⁷. Le nombre de contre-projets citoyens admissible n'était pas limité. S'il y avait plus de deux projets exclusifs l'un de l'autre, le conseil d'Etat définissait la procédure de vote. Il pouvait donc décider de cas en cas si les différents contre-projets citoyens devaient être soumis au vote en même temps ou à des dates différentes. Contrairement à ce qui est le cas dans le canton de Berne, un contre-projet citoyen était possible même quand le Grand Conseil avait déjà lui-même opposé un contre-projet à son projet principal⁴⁸.

Dans le canton de Zurich, c'est lors de la révision totale de la constitution que le référendum constructif a été introduit. Le but était de doter le canton d'instruments démocratiques aussi étendus que possible.

Sept projets se sont vu opposer un contre-projet citoyen, qui dans chacun des cas a été balayé. Dans cinq de ces cas, un seul contre-projet citoyen était opposé au projet du parlement cantonal. Une seule fois, le 15 mai 2011, deux contre-projets citoyens avaient été opposés au projet principal. Aussi bien les contre-projets que le projet principal ont été rejetés. La dernière fois que le contre-projet citoyen a été utilisé, le 17 juin 2012, le projet principal s'est vu opposer une variante du parlement cantonal lui-même et un contre-projet citoyen. Lors de la votation, seul le projet principal a été accepté par la majorité des électeurs et électrices.

Entre octobre 2009 et février 2010, trois initiatives parlementaires avaient été déposées, dont deux portaient sur les critères de validité des contre-projets citoyens, la troisième demandant la suppression du référendum constructif⁴⁹. Le parlement cantonal a fini par se ranger à l'avis de la commission consultative, qui proposait la suppression du référendum constructif. Ainsi, le 23 septembre 2012, le corps électoral zurichois a décidé par 59,9 pour cent des suffrages la suppression du référendum constructif⁵⁰.

3.7.5 Considérations de la CIRE

Les droits populaires sont les piliers sur lesquels repose la démocratie directe. Le réexamen des droits populaires existants dans l'optique d'une modification éventuelle, comme le demande l'initiative parlementaire 186-2013, doit être mené de manière détaillée et circonspecte. L'avis des scientifiques joue également un rôle dans ce contexte. C'est la raison pour laquelle la CIRE a commandé un avis de droit au Zentrum für Demokratie à Aarau au sujet du projet populaire et du projet alternatif⁵¹.

⁴⁶ Cf. Glaser, Andreas, Uwe Serdült et Evren Somer (2015). *Projet populaire et projet alternatif. Avis de droit. Mandat de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) du Grand Conseil du canton de Berne*. Aarau, pp. 23-26.

⁴⁷ Cf. art. 35 const. ZH d'alors.

⁴⁸ Cf. § 59, al. 4 Gesetz vom 01.09.2003 über die politischen Rechte [Loi sur les droits politiques] (LS 161) ; Glaser, Andreas, Uwe Serdült et Evren Somer (2015). *Projet populaire et projet alternatif. Avis de droit. Mandat de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) du Grand Conseil du canton de Berne*. Aarau, p. 16 ; Schumacher, Christian (2007). *Commentaire ad art. 35, n. 17 et ad art. 36, n. 25 ss. In : Häner, Rüssli et Schwarzenbach (Ed.). Kommentar zur Züricher Kantonsverfassung [Commentaire de la constitution zurichoise]*, Zurich.

⁴⁹ Initiatives parlementaires 323/2009 (Germann, PDC et Ziegler, PEV), 354/2009 (Zanetti, UDC) et 34/2010 (Lais, PS).

⁵⁰ Cf. Glaser, Andreas, Uwe Serdült et Evren Somer (2015). *Projet populaire et projet alternatif. Avis de droit. Mandat de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) du Grand Conseil du canton de Berne*. Aarau, pp. 17-22.

⁵¹ Glaser, Andreas, Uwe Serdült et Evren Somer (2015). *Projet populaire et projet alternatif. Avis de droit. Mandat de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) du Grand Conseil du canton de Berne*. Aarau.

3.7.5.1 Projet alternatif

L'initiative parlementaire 186-2013 a demandé un réexamen détaillé du projet alternatif, et c'était une première. Avant cela, l'instrument en soi ou son existence n'avaient pas été mis en cause dans une intervention parlementaire. Seule la procédure de vote et la question subsidiaire avaient à différentes reprises été discutées (cf. ch. 3.7.5.3)⁵².

3.7.5.1.1 Avantages et inconvénients du point de vue scientifique⁵³

En l'état actuel de la recherche, le projet alternatif compte parmi les instruments qui permettent aux citoyens et citoyennes le plus haut degré de différenciation dans l'expression de leur volonté⁵⁴. Parmi les avantages de cet instrument qui sont mentionnés dans la littérature, il y a la possibilité qu'il offre de « sauver » un projet controversé auquel est opposée une variante. Alors que le référendum se dirige contre le projet dans son entier, le projet alternatif place l'accent sur certains passages du texte. Il devient ainsi possible d'éviter l'échec lors de la votation et donc un second scrutin, d'où la possibilité d'une plus grande rapidité des décisions⁵⁵. Dans l'élaboration d'une solution susceptible de réunir la majorité des voix, le parlement examine plus attentivement les arguments des opposants, et les options proposées aux électeurs et électrices constituent dès lors de réelles alternatives⁵⁶.

Parmi les inconvénients du projets alternatif, on cite le fait que le parlement tente ainsi de se soustraire à la responsabilité qui est la sienne de faire adopter un projet pouvant réunir la majorité des voix⁵⁷ et qu'il est pour cette raison tenté de mettre moins de soin dans l'élaboration du projet⁵⁸. Par ailleurs, le caractère plébiscitaire de l'instrument est critiqué, dans la mesure où, comme dans le canton de Berne, il suppose une décision majoritaire du parlement⁵⁹. Cependant, le point le plus critiqué est le fait que dans le canton de Berne, le projet alternatif exclut la présentation d'un projet populaire. Cela lui confère un important potentiel de mauvais usage⁶⁰, le risque étant qu'il soit déposé dans le seul but d'empêcher précisément la présentation d'un projet populaire.

3.7.5.1.2 Utilisation du projet alternatif dans le canton de Berne

Depuis l'introduction de cet instrument, le Grand Conseil a voté sur sept projets alternatifs. Il a refusé deux des projets et accepté cinq. A trois reprises, le référendum a abouti alors que dans deux cas, il n'y a pas eu de votation. Lors des deux votations, le projet principal et le projet alternatif ont tous deux eu le soutien de la majorité, et le projet principal l'a nettement emporté dans les réponses à la question subsidiaire. Lors de la troisième votation, le projet

⁵² Cf. p. ex. les postulats 096-2011 (Wasserfallen, PS) « Simplification du vote sur des variantes » et 147-2011 (Widmer, PBD) « Revoir le système de la votation sur des variantes ».

⁵³ Cf. Glaser, Andreas, Uwe Serdült et Evren Somer (2015). *Projet populaire et projet alternatif*. Avis de droit. Mandat de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) du Grand Conseil du canton de Berne. Aarau, p. 2 s., 5

⁵⁴ Cf. Glaser, Andreas, Uwe Serdült et Evren Somer (2015). *Projet populaire et projet alternatif*. Avis de droit. Mandat de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) du Grand Conseil du canton de Berne. Aarau, p. 26.

⁵⁵ Cf. Schumacher, Christian (2007). Commentaire ad art. 34, n. 1. In: Häner, Rüssli et Schwarzenbach (Ed.). *Kommentar zur Züricher Kantonsverfassung* [Commentaire de la constitution zurichoise], Zurich.

⁵⁶ Cf. Bolz, Urs (1995). Droits politiques. In: Kälin et Bolz (Ed.). *Manuel de droit constitutionnel bernois*. Berne, p. 109, 114.

⁵⁷ Cf. Grisel, Etienne (2004). *Initiative et référendum populaires*. Berne, n. 1028, 1031.

⁵⁸ Cf. Schumacher, Christian (2007). Commentaire ad art. 34, n. 6. In: Häner, Rüssli et Schwarzenbach (Ed.). *Kommentar zur Züricher Kantonsverfassung* [Commentaire de la constitution zurichoise], Zurich

⁵⁹ Cf. Schumacher, Christian (2009). Initiative und Referendum in der neuen Zürcher Kantonsverfassung [Initiative et référendum dans la nouvelle constitution zurichoise]. *ZBI* 110/2009, pp. 32 et 46.

⁶⁰ Cf. Hangartner, Yvo et Andreas Kley (2000). *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft* [Les droit politiques à la Confédération et dans les cantons de la Confédération suisse]. Zurich, n. 2183.

principal et le projet alternatif ont tous deux été refusés. Dans ces trois cas, les projets alternatifs soumis à la votation populaire ont été déposés afin d'empêcher la présentation d'un projet populaire⁶¹. Lors des délibérations concernant les projets alternatifs, la minorité a régulièrement critiqué cette manière de procéder, faisant du projet alternatif l'instrument de la majorité⁶².

⁶¹ Cf. Journal du Grand Conseil 2013, pp. 875 ss et 1124 ss ; Journal du Grand Conseil 2015, p. 157 ss.

⁶² Cf. p.ex. Journal 1999, pp. 1116 ss, Journal du Grand Conseil 2010, p. 401 ss, Journal du Grand Conseil 2015, p. 157 ss.

Tableau 1: Projets alternatifs ayant fait l'objet d'un vote au Grand Conseil

Loi portant introduction des lois fédérales sur l'assurance-maladie, sur l'assurance-accidents et sur l'assurance militaire (LiLAMAM) (Modification)		
Vote au Grand Conseil, 22 janvier 2015	Oui	Non
– Projet principal	86	59
– Projet alternatif	75	70
Votation du 28 février 2016 (réf. facultatif)	Oui	Non
– Projet principal	163 801 / 45,6 %	195 275 / 54,3%
– Projet alternatif	125 995 / 36,4 %	219 239 / 63,5%
Question subsidiaire: – projet principal	168 561 / 52,9 %	
– projet alternatif	149 866 / 47,0 %	
– sans réponse	49 695	
Loi sur les caisses de pension cantonales		
Vote au Grand Conseil, 10 septembre 2013	Oui	Non
– Projet principal	86	42
– Projet alternatif	81	61
Votation du 18 mai 2014 (réf. facultatif)	Oui	Non
– Projet principal	193 556 / 61,7 %	120 170 / 38,3%
– Projet alternatif	183 736 / 61,4 %	115 285 / 38,6%
Question subsidiaire: – projet principal	176 782 / 60,5 %	
– projet alternatif	115 291 / 39,5 %	
– sans réponse	33 982	
Loi sur les soins hospitaliers (LSH) (Modification)		
Vote au Grand Conseil, 13 juin 2013	Oui	Non
– Projet principal	124	5
– Projet alternatif	74	70
Pas de votation		
Loi sur les impôts (LI) (Modification)		
Vote au Grand Conseil, 23 mars 2010	Oui	Non
– Projet principal	82	72
– Projet alternatif	80	75
Pas de votation		
Loi sur les droits politiques (Modification)		
Vote au Grand Conseil, 20 novembre 2001	Oui	Non
– Projet principal	100	63
– Projet alternatif	46	143
Adoption de la proposition d'une votation populaire obligatoire (Votation populaire du 22.09.2002)		
Votation du 22 septembre 2002 (réf. obligatoire)	Oui	Non
– Projet principal	188 063 / 72,6%	70 934 / 27,4%
Constitution du canton de Berne (Modification), introduction du frein au déficit		
Vote au Grand Conseil, 12 septembre 2001	Oui	Non
– Projet principal	109	58
– Projet alternatif	76	95
Votation du 3 mars 2002 (réf. obligatoire)	Oui	Non
– Projet principal	280 392 / 79,0%	74 311 / 21,0%

Loi sur les impôts		
Vote au Grand Conseil, 22 novembre 1999	Oui	Non
– Projet principal	106	73
– Projet alternatif	111	62
Adoption de la proposition d'une votation populaire obligatoire		
Votation du 21 mai 2000 (réf. obligatoire)	Oui	Non
– Projet principal	158 487 / 60,9 %	101 943 / 39,1%
– Projet alternatif	129 608 / 51,9 %	120 318 / 48,1%
Question subsidiaire: – projet principal	144 856 / 62,0 %	
– projet alternatif	88 653 / 38,0 %	
– sans réponse	N/A	

3.7.5.1.3 Solutions de rechange ou améliorations possibles du point de vue scientifique⁶³

D'un point de vue scientifique, le canton de Berne peut se prévaloir de son expérience pour se dispenser de changer la situation. D'ailleurs, il n'y a pas d'autre instrument qui puisse remplir la même fonction que le projet alternatif. La principale amélioration possible consisterait à relier le projet alternatif au projet populaire. Dans le canton de Nidwald et de Zurich, dotés d'instruments comparables, la variante proposée par le parlement n'a pas, ou n'avait pas en ce qui concerne le canton de Zurich, pour effet d'exclure le référendum constructif. D'autres améliorations pourraient être apportées à la procédure des votations sur des variantes (cf. ch. 3.7.5.3).

3.7.5.1.4 Appréciation

Pour la CIRE, le projet alternatif est un instrument du vote sur des variantes que connaissent aussi beaucoup d'autres cantons et qui s'est donc établi dans les systèmes démocratiques des cantons suisses. Si le parlement a des doutes sur la faculté du projet qu'il a adopté d'emporter la majorité des suffrages du peuple, il peut dans la perspective de la votation populaire opposer une variante politiquement équilibrée à son projet. Jusqu'ici, le projet alternatif a été peu utilisé dans le canton de Berne, ce qui peut être une indication de la circonspection que l'on met dans son utilisation. Il est à la disposition de toutes les formations et ne favorise pas un groupement politique par rapport aux autres. Etant donné que le projet alternatif exclut le projet populaire, il permet d'éviter des votations complexes dans lesquelles les citoyens et citoyennes ont à choisir entre la législation en vigueur, le projet principal, un projet alternatif et un ou même plusieurs projets populaires. Un aspect critiquable est cependant le fait que les groupements non parlementaires et les minorités se trouvent ainsi privés d'un moyen de participation démocratique nuancé. Si la majorité au parlement empêchait systématiquement la participation de groupements non parlementaires, les droits populaires seraient vidés de leur sens. Pour l'heure, on n'a pas observé dans le canton de Berne une telle tendance. Elle reste cependant possible et il est déjà arrivé que le projet alternatif ait été adopté dans le seul but d'empêcher la présentation d'un projet populaire. Le risque d'un mauvais usage du projet alternatif existe donc bel et bien. L'argument consiste toujours à dire qu'il faut empêcher que la votation sur un projet en soi complexe ne soit pas rendue plus complexe encore par la présentation de plusieurs projets populaires qui exposent le projet au risque d'un rejet.

L'un des moyens envisageables serait la suppression du projet alternatif. L'argument en faveur de cette option est le risque d'un mauvais usage de l'instrument. Pourtant tous les avan-

⁶³ Glaser, Andreas, Uwe Serdült et Evren Somer (2015). Projet populaire et projet alternatif. Avis de droit. Mandat de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) du Grand Conseil du canton de Berne. Aarau, p 26 s.

tages qu'il présente dans le canton de Berne et son établissement dans bon nombre d'autres cantons sont des arguments contre cette option.

Un autre moyen serait la suppression de l'effet d'exclusion du projet populaire, qui n'existe que dans le canton de Berne. Le risque d'un mauvais usage s'en trouverait réduit et le parlement serait tenu de présenter comme projet alternatif de vrais compromis. La suppression de l'effet d'exclusion renferme cependant le risque d'accroître la complexité des procédures de vote.

Il serait également envisageable de permettre à la minorité au parlement de présenter elle aussi un projet alternatif. Le parlement s'affaiblirait de ce fait lui-même et les votes auraient un caractère plébiscitaire. De plus, c'est toujours la majorité au parlement qui adopte la variante, dans tous les autres cantons aussi. Si l'on maintient la possibilité pour une majorité parlementaire d'adopter un projet alternatif, on pourrait imaginer d'exiger pour ce faire la majorité qualifiée. Cette solution pourrait contribuer à atténuer le potentiel d'abus que recèle le système du projet alternatif. Actuellement, la majorité qualifiée est réservée à certaines questions importantes, comme la décision de soumettre une décision du Grand Conseil au vote obligatoire du peuple. Dans ces conditions, il serait peu compréhensible que l'adoption du projet principal du Grand Conseil n'exige « que » la majorité simple, tandis que l'adoption du projet alternatif concernant la même affaire exige la majorité qualifiée.

Enfin, la possibilité de relier la présentation d'un projet alternatif à une votation populaire obligatoire serait une autre option. Ce serait un moyen de décourager le parlement de présenter un projet alternatif dans le seul but d'empêcher la présentation d'un projet populaire et de se soustraire ainsi à sa responsabilité. Le fait que le projet alternatif devient caduc quand le référendum n'est pas demandé pourrait être interprété comme le signe que le peuple ne voit effectivement aucune raison de contester le projet principal. Les votations populaires inutiles risquent de lasser la population et d'aboutir à long terme à la baisse du taux de participation.

Conclusion : La majorité de la CIRE porte un jugement positif sur le projet alternatif.

Jusqu'ici, il a été peu utilisé mais dans le système qu'il forme avec le projet populaire, il fonctionne plutôt bien. Le projet alternatif s'est établi dans un grand nombre de cantons et du point de vue scientifique, il n'est pas indispensable de l'adapter. Ce sont les raisons qui ont amené la CIRE à décider le 12 octobre 2015, par 11 voix contre 5 et une abstention, de proposer au Grand Conseil de maintenir le projet alternatif dans sa forme actuelle.

3.7.5.2 Projet populaire

L'initiative parlementaire 186-2013 demande tout d'abord un réexamen détaillé du projet populaire. Différentes interventions parlementaires ont déjà été déposées à ce sujet, mais sans remettre entièrement en question l'existence de l'instrument. La motion 070-2008 (UDC), notamment, demandait que l'instrument soit rebaptisé « référendum constructif », le terme de projet populaire semant la confusion parmi le corps électoral⁶⁴. C'est une préoccupation exprimée également dans la motion 172-2013 (Wüthrich, PS)⁶⁵, qui demande la révision totale de la Constitution, et elle a été prise en compte dans la révision totale de la loi sur les droits politiques. La notion de projet populaire est désormais précisée dans la loi par le terme de « contre-projet citoyen » entre parenthèses. Cependant, comme le terme est utilisé dans la Constitution, la révision n'offrait que des possibilités limitées. La procédure de vote sur des

⁶⁴ Journal du Grand Conseil 2008, p. 981 ; la motion a été refusée.

⁶⁵ Journal du Grand Conseil 2014, p. 33 ss ; la motion a été adoptée et classée.

variantes avec la question subsidiaire a elle aussi été discutée dans différentes interventions parlementaires (cf. ch. 3.7.5.3)⁶⁶.

3.7.5.2.1 Avantages et inconvénients du point de vue scientifique⁶⁷

En l'état actuel de la recherche et de la pratique, le projet populaire compte parmi les instruments qui offrent aux citoyens et citoyennes le plus haut degré de précision dans l'expression de leur volonté⁶⁸. En effet, les électeurs et électrices peuvent exprimer leur volonté de manière nuancée en ciblant l'expression de leur volonté sur les dispositions précises qu'ils rejettent. A la différence du référendum, cela permet de ne pas mettre en péril le projet dans son entier mais uniquement les points contestés. Le référendum constructif a ainsi un effet moins conservateur que le référendum⁶⁹.

Le principal désavantage que l'on prête à cet instrument est l'affaiblissement du parlement⁷⁰. Il semblerait qu'il devienne plus difficile de dégager au parlement des compromis politiques⁷¹ qui peuvent être aussitôt annulés par le peuple, ce qui pousserait le parlement à anticiper. L'équilibre d'un projet s'en trouve en outre compromis⁷². Par ailleurs, le projet populaire présente un risque plus élevé en termes de qualité dès lors qu'il doit être élaboré sous la pression du temps, avant l'expiration du délai référendaire⁷³. Comme du fait d'un projet populaire, on est automatiquement en présence de deux variantes, les questions qu'il faut poser aux électeurs et électrices lors de la votation s'en trouvent compliquées⁷⁴.

3.7.5.2.2 Utilisation du projet populaire dans le canton de Berne

Depuis l'introduction de cet instrument, dix projets populaires ont été soumis au vote, l'un des votes ayant dû être répété parce que le recomptage ordonné par le juge n'était plus possible⁷⁵. Sept fois, le peuple a donné la préférence au projet populaire, trois fois en réponse à la question principale. Dans trois cas dans lesquels les deux projets, celui du Grand Conseil et le projet populaire, ont obtenu la majorité des voix en réponse à la question principale, la réponse à la question subsidiaire a conduit à un résultat contradictoire : alors qu'en réponse à la

⁶⁶ Cf. p. ex. les postulats 096-2011 (Wasserfallen, PS) « Simplification du vote sur des variantes » et 147-2011 (Widmer, PBD) « Revoir le système de la votation sur des variantes ».

⁶⁷ Cf. Glaser, Andreas, Uwe Serdült et Evren Somer (2015). *Projet populaire et projet alternatif*. Avis de droit. Mandat de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) du Grand Conseil du canton de Berne. Aarau, p. 3 ss.

⁶⁸ Cf. Glaser, Andreas, Uwe Serdült et Evren Somer (2015). *Projet populaire et projet alternatif*. Avis de droit. Mandat de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) du Grand Conseil du canton de Berne. Aarau, p. 26.

⁶⁹ Cf. p. ex. Bolz, Urs (1995). Droits politiques. In : Kälin et Bolz (Ed.). *Manuel de droit constitutionnel bernois*. Berne, p. 111, 115 s ; Message concernant l'initiative populaire fédérale « pour davantage de droits au peuple grâce au référendum avec contre-proposition (référendum constructif) », FF 1999 2695, 2700.

⁷⁰ Cf. Message concernant l'initiative populaire fédérale « pour davantage de droits au peuple grâce au référendum avec contre-proposition (référendum constructif) », FF 1999 2695, 2728.

⁷¹ Cf. Schumacher, Christian (2007). Commentaire ad art. 35, n. 2. In : Häner, Rüssli et Schwarzenbach (Ed.). *Kommentar zur Züricher Kantonsverfassung* [Commentaire de la constitution zurichoise], Zurich.

⁷² Cf. Hangartner, Yvo et Andreas Kley (2000). *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft* [Les droits politiques à la Confédération et dans les cantons de la Confédération suisse]. Zurich, n. 396.

⁷³ Cf. Glaser, Andreas, Uwe Serdült et Evren Somer (2015). *Projet populaire et projet alternatif*. Avis de droit. Mandat de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) du Grand Conseil du canton de Berne. Aarau, p. 4.

⁷⁴ Message concernant l'initiative populaire fédérale « pour davantage de droits au peuple grâce au référendum avec contre-proposition (référendum constructif) », FF 1999 2695, 2730.

⁷⁵ Lors de la votation du 13 février 2011 sur la loi sur l'imposition des véhicules routiers, le projet populaire l'a emporté en réponse à la question subsidiaire par 363 suffrages. Le Tribunal administratif du canton de Berne a admis un recours en matière de droit de vote et ordonné le recomptage. Comme quelques communes avaient déjà détruit les bulletins de vote, le recomptage était impossible et le Conseil-exécutif a ordonné la répétition du vote. A son tour, l'arrêté du Conseil-exécutif a été contesté par deux recours auprès du Tribunal fédéral, qui les a rejetés.

question principale, le projet du Grand Conseil a lui aussi obtenu la majorité des suffrages, le projet populaire l'a emporté dans les réponses à la question subsidiaire. Les résultats du vote concernant la loi sur l'imposition des véhicules routiers sont également surprenants. Le 13 février 2011, le projet du Grand Conseil a eu la préférence des électeurs et électrices en réponse à la question principale, même si les deux avaient été acceptés. En réponse à la question subsidiaire, cependant, c'est le projet populaire qui a eu la préférence, mais de 363 voix seulement. Lors de la répétition de la votation le 23 septembre 2012, seul le projet populaire a été accepté dans les réponses à la question principale (53,8 % contre 44,9 %).

Il faut préciser que lors de ces votations, la question subsidiaire a souvent été laissée sans réponse. Dans quatre cas, il s'agissait de plus de 20 000 suffrages, ce qui signifie, vu le taux de participation, que près de 10 pour cent avaient omis de répondre à la question subsidiaire. Le nombre élevé de telles omissions ne révèle cependant pas de lien clair avec le fait que la majorité des suffrages se soit dégagée clairement en réponse à la question principale ou que la question subsidiaire ait ou non départagé les deux projets.

Tableau 2: Votations populaires sur des projets populaires

Loi sur l'imposition des véhicules routiers (révision partielle). Répétition de la votation cantonale du 13 février 2011		
Votation du 23 septembre 2012	Oui	Non
– Projet du Grand Conseil	122 402 / 44,9 %	149 988 / 55,1 %
– Projet populaire	148 842 / 53,8 %	127 669 / 46,2 %
Question subsidiaire – Projet GC	123 625 / 45,2 %	
– Projet populaire	149 701 / 54,7 %	
– Pas de réponse	10 648	
Loi cantonale sur l'énergie (LCEn)		
Votation du 15 mai 2011	Oui	Non
– Projet du Grand Conseil	60 181 / 32,1 %	127 310 / 67,9 %
– Projet populaire	154 134 / 79,0 %	40 871 / 21,0 %
Question subsidiaire – Projet GC	50 238 / 26,0 %	
– Projet populaire	143 115 / 74,0 %	
– Pas de réponse	6 245	
Loi sur l'imposition des véhicules routiers		
Votation du 13 février 2011	Oui	Non
– Projet du Grand Conseil	172 498 / 52,7 %	154 749 / 47,3 %
– Projet populaire	166 892 / 50,4 %	164 273 / 49,6 %
Question subsidiaire – Projet GC	165 728 / 50,0 %	
– Projet populaire	165 862 / 50,0 %	
– Pas de réponse	20 339	
Loi sur les impôts		
Votation du 24 février 2008	Oui	Non
– Projet du Grand Conseil	125 528 / 60,6 %	81 674 / 39,4 %
– Projet populaire	111 195 / 54,3 %	93 760 / 45,7 %
Question subsidiaire – Projet GC	100 912 / 49,1 %	
– Projet populaire	104 414 / 50,9 %	
– Pas de réponse	12 424	
Loi sur les soins hospitaliers		
Votation du 5 juin 2005	Oui	Non
– Projet du Grand Conseil	145 563 / 50,5 %	142 478 / 49,5 %
– Projet populaire	192 235 / 65,7 %	100 329 / 34,3 %
Question subsidiaire – Projet GC	104 526 / 36,3 %	
– Projet populaire	183 814 / 63,7 %	
– Pas de réponse	26 408	
Modification de la loi sur le personnel		
Votation du 28 novembre 2004	Oui	Non
– Projet du Grand Conseil	109 812 / 51,6 %	102 796 / 48,4 %
– Projet populaire	104 144 / 49,4 %	106 832 / 50,6 %
Question subsidiaire – Projet GC	101 586 / 48,9 %	
– Projet populaire	106 063 / 51,1 %	
– Pas de réponse	18 109	
Loi sur l'utilisation des eaux		
Votation du 22 septembre 2002	Oui	Non
– Projet du Grand Conseil	83 681 / 34,8 %	156 961 / 65,2 %
– Projet populaire	167 326 / 69,1 %	74 981 / 30,9 %
Question subsidiaire – Projet GC	68 336 / 29,0 %	
– Projet populaire	167 407 / 71,0 %	
– Pas de réponse	24 037	

Loi sur l'utilisation des eaux		
Votation du 23 novembre 1997	Oui	Non
– Projet du Grand Conseil	64 494 / 45,2 %	69 307 / 54,8 %
– Projet populaire	72 194 / 54,1 %	61 316 / 45,9 %
Question subsidiaire – Projet GC	56 145 / 44,2 %	
– Projet populaire	70 869 / 55,8 %	
– Pas de réponse	15 733	
Arrêté du Grand Conseil sur la réorganisation des soins hospitaliers		
Votation du 23 novembre 1997	Oui	Non
– Projet du Grand Conseil	89 432 / 63,1 %	43 904 / 36,9 %
– Projet populaire	41 455 / 37,4 %	88 652 / 62,6 %
Question subsidiaire – Projet GC	84 807 / 67,9 %	
– Projet populaire	40 115 / 23,1 %	
– Pas de réponse	16 803	
Loi sur les impôts		
Votation du 28 septembre 1997	Oui	Non
– Projet du Grand Conseil	122 683 / 63,3 %	71 244 / 36,7 %
– Projet populaire	63 477 / 39,2 %	126 961 / 60,8 %
Question subsidiaire – Projet GC	114 933 / 64,5 %	
– Projet populaire	63 392 / 35,5 %	
– Pas de réponse	30 523	

3.7.5.2.3 Solutions de rechange ou améliorations possibles du point de vue scientifique⁷⁶

Il n'y a aucune urgence dans le canton de Berne à changer la situation ; du point de vue scientifique, aucun autre instrument ne peut remplir la fonction du projet populaire. C'est surtout les conditions auxquelles se présente un projet populaire qu'il est possible d'améliorer. Les objets admissibles d'un tel projet, le nombre de signatures requis et le délai imparti pour la récolte pourraient être modifiés. Dans le canton de Berne, cet instrument s'inscrit d'ores et déjà dans un champ d'application strictement délimité. Il serait possible de réduire le délai imparti pour la récolte, mais alors, il ne serait plus le même que pour le référendum. La forte pression du temps qui résulterait du raccourcissement du délai pourrait se révéler néfaste pour la qualité des projets populaires. Le nombre de signatures requis pourrait cependant être augmenté et ajusté à celui qui vaut pour l'initiative populaire. Indirectement, cela pourrait faire augmenter la pression durant la récolte de signatures et, là encore, nuire à la qualité du projet populaire. Les autres améliorations possibles portent sur la procédure de vote sur plusieurs variantes (cf. ch. 3.7.5.3).

3.7.5.2.4 Appréciation

La CIRE est elle aussi d'avis que le projet populaire compte parmi les droits politiques qui offrent le plus haut degré de précision dans l'expression de la volonté des électeurs et électrices. La possibilité de se concentrer sur les points controversés permet d'éviter le rejet du projet principal dans sa totalité, puisque de cette manière, les tractations au Grand Conseil peuvent cesser et on évite une nouvelle votation. De plus, l'instrument du projet populaire offre aux groupements qui ne sont pas représentés au Grand Conseil ou qui n'ont pas la possibilité de réunir une majorité autour de leurs projets une forme subtile de la démocratie directe. Il pourrait cependant en résulter des incohérences dans la législation ou une tendance à vouloir « écrémer ». Les cantons de Berne et de Nidwald font d'ailleurs cavaliers seuls en

⁷⁶ Cf. Glaser, Andreas, Uwe Serdült et Evren Somer (2015). *Projet populaire et projet alternatif. Avis de droit. Mandat de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) du Grand Conseil du canton de Berne.* Aarau, p. 26 ss.

Suisse avec le référendum constructif. Il y a probablement des raisons à cela : dans la mesure où le nombre de projets populaires n'est pas limité, cela peut conduire à d'inextricables votes sur plusieurs variantes. C'est précisément ce qui a décidé le canton de Zurich à supprimer ce droit populaire. Cependant, il ne faut pas oublier que dans le canton de Zurich, une variante proposée par le parlement lui-même n'excluait pas la présentation d'un référendum constructif. De plus, il suffisait de 3 000 signatures pour faire aboutir un tel référendum. Néanmoins, dans le canton de Berne, le projet populaire contribue à rendre l'exercice des droits politiques plus complexe. Il est difficile d'organiser la procédure pour les votes portant sur plus de deux variantes, les électeurs et électrices et leur faculté de comprendre étant poussés dans leurs derniers retranchements. Le résultat est aléatoire alors que la lassitude et le rejet risquent de gagner les électeurs et électrices.

Les deux moyens envisageables consistent à rebaptiser le projet populaire ou à le supprimer.

Le premier terme envisageable est celui de « contre-projet citoyen ». Il est déjà mentionné entre parenthèses dans la loi sur les droits politiques, comme synonyme de projet populaire. D'un côté, le terme de « projet populaire » peut induire en erreur, étant donné qu'il laisse entendre que la volonté du peuple n'a pas du tout été prise en compte dans le projet des autorités. En raison des connotations de sa dénomination, le projet populaire pourrait ainsi obtenir des suffrages supplémentaires. D'un autre côté, le changement de nom est un changement plutôt superficiel dont l'effet serait marginal.

Un argument en faveur de la suppression du projet populaire serait le fait que l'initiative législative offre déjà au citoyens et citoyennes un moyen d'influence plus différencié dans le canton de Berne qu'au niveau fédéral. De plus, le projet populaire n'existe que dans un seul autre canton. La suppression de cet instrument reviendrait certes à supprimer un droit populaire, mais au final, il resterait dans le canton de Berne les mêmes moyens de participation que dans pratiquement tous les autres cantons. Cependant, la problématique n'a pas de contours assez précis pour que la suppression soit possible. A la différence de ce qui était le cas dans le canton de Zurich, il n'y a pas eu jusqu'ici de procédure de vote complexe. Au contraire, le projet populaire fonctionne bien dans le canton de Berne, même dans le système qu'il forme avec le projet alternatif, c'est un instrument bien accepté et utilisé. Il faut également songer que la stabilité est un facteur important dans le domaine des droits populaires : les simplifications supposées et les modifications apportées au système causent des incertitudes parmi les électeurs et électrices et peuvent donc les décourager de prendre une part active à la démocratie directe.

Conclusion : Dans le canton de Berne, les électeurs et électrices disposent avec le projet populaire d'un moyen différencié pour l'expression de leur volonté. C'est un droit populaire bien établi et bien utilisé; il répond manifestement à un besoin. Il n'est certes pas impératif de maintenir cet instrument vu la situation qui est celle des autres cantons. Ni l'expérience pratique ni le point de vue scientifique ne plaident cependant pour sa modification ou sa suppression. C'est la raison pour laquelle la CIRE a décidé le 12 octobre 2015, par 11 voix contre 5 et une abstention, de proposer au Grand Conseil de maintenir le projet populaire dans sa forme actuelle.

3.7.5.3 Procédure de vote sur des variantes (question subsidiaire)

L'examen du projet alternatif et du projet populaire révèle que la procédure lors du vote sur des variantes est une problématique centrale. La procédure de vote comportant une question subsidiaire a déjà été discutée à différentes occasions au Grand Conseil. Lors de la révision

totale de la loi sur les droits politiques (LDP), les postulats 096-2011 (Wasserfallen, PS)⁷⁷ et 147-2011 (Widmer, PBD)⁷⁸ demandaient la simplification du vote sur des variantes, vu que la question subsidiaire était souvent laissée sans réponse ou que les réponses y étaient contradictoires. Le Conseil-exécutif a fait valoir à l'époque que pour adapter les modalités de la question subsidiaire, il fallait une modification de la Constitution qui devait être traitée dans un projet législatif à part⁷⁹. C'est la raison pour laquelle la CIRE a examiné cette thématique en détail même si l'initiative parlementaire 186-2013 ne fait pas de demande particulière à ce sujet.

3.7.5.3.1 Situation dans les cantons et à la Confédération

Depuis 1987, les électeurs et électrices ont pu en votation fédérale accepter ou rejeter indépendamment l'un de l'autre une initiative populaire et le contre-projet dont elle est assortie. Lorsque l'initiative populaire et le contre-projet du parlement recueillent tous deux la majorité des suffrages, les électeurs et électrices disposent de la question subsidiaire pour exprimer leur préférence pour l'initiative ou le contre-projet. Avant cela, il était impossible d'accepter à la fois l'initiative et le contre-projet (interdiction du double oui). Cela favorisait le *statu quo*, puisque les défenseurs d'un changement se répartissaient en deux camps. Cela permettait de faire un usage tactique du contre-projet pour obtenir le rejet de l'initiative. Certains cantons ont devancé la Confédération dans l'acceptation du double oui⁸⁰.

Tous les cantons sauf deux pratiquent aujourd'hui également dans les votations cantonales la procédure de vote avec une question subsidiaire. Dans le canton d'Argovie, lors de votations cantonales, on se passe de question subsidiaire en considérant que l'initiative populaire est acceptée si l'initiative et le contre-projet emportent tous les deux la majorité des suffrages⁸¹. Dans le canton du Jura en revanche, c'est le projet qui remporte le nombre le plus élevé de oui qui est accepté. En cas d'égalité de voix entre les deux projets, c'est le projet qui a obtenu le moins de non qui l'emporte⁸². La simplification du vote sur des variantes a été discutée à la Confédération également, pour être toujours rejetée⁸³.

3.7.5.3.2 Utilisation de l'instrument dans le canton de Berne

Comme le montre l'analyse des votations sur des projets populaires et des projets alternatifs (tableaux 1 et 2), la réponse à la question subsidiaire est souvent contradictoire. Jusqu'à dix pour cent des électeurs et électrices la laissent sans réponse. Contradiction ou absence de réponse, les deux renferment le risque que le résultat du vote ne reflète pas la volonté de la majorité des électeurs et électrices. Des constellations similaires peuvent d'ailleurs être le

⁷⁷ Cf. Journal du Grand Conseil 2011, p. 758 ss.

⁷⁸ Cf. Journal du Grand Conseil 2011, p. 758 ss.

⁷⁹ Cf. Journal du Grand Conseil 2012, annexe 7 (Rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la révision totale de la loi sur les droits politiques (LDP), p. 4.

⁸⁰ Cf. Linder, Wolf (2005). *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven [Démocratie suisse. Institutions, processus, perspectives]*. Berne, p. 253.

⁸¹ Cf. § 65, al. 3 const. AG, § 59, al. 2 Gesetz vom 10.03.1992 über die politischen Rechte [Loi sur les droits politiques] (SAR 131.100); Glaser, Andreas, Uwe Serdült et Evren Somer (2015). *Projet populaire et projet alternatif. Avis de droit. Mandat de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) du Grand Conseil du canton de Berne*. Aarau, p. 28 s.

⁸² Cf. art. 76, al. 5 const. JU, art. 93, al. 2 et 3 Loi sur les droits politiques du 26.10.1978 (RSJU 161.1) ; Glaser, Andreas, Uwe Serdült et Evren Somer (2015). *Projet populaire et projet alternatif. Avis de droit. Mandat de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) du Grand Conseil du canton de Berne*. Aarau, p. 28 s.

⁸³ Cf. p. ex. lv. Pa. 11.464 (Borer) « Votations populaires. Simplification et transparence de la procédure applicable lors du vote sur une initiative et son contre-projet » et motion 12.3963 (Minder) « Initiatives populaires assorties d'un contre-projet. Scrutins non faussés ».

résultat d'autres types de vote sur des variantes, portant notamment sur une initiative assortie d'un contre-projet.

3.7.5.3.3 Solutions de rechange du point de vue scientifique⁸⁴

A l'exemple du canton d'Argovie, le canton de Berne pourrait prendre l'option de privilégier soit le peuple (projet populaire ou initiative) soit le parlement (projet du Grand Conseil / contre-projet), indépendamment du nombre de suffrages recueillis. Dans le premier cas, les votations sur un projet populaire n'auraient pas donné de résultats différents dans le canton de Berne. Si le projet du Grand Conseil avait été privilégié, en revanche, le résultat aurait été différent dans trois cas. Lors de votations sur un projet principal et un projet alternatif, il est logique de privilégier le projet principal. Le modèle ne serait cependant pas applicable sans autre forme de procès en cas de plusieurs projets populaires et si la votation portait à la fois sur un projet alternatif et plusieurs projets populaires (c'est-à-dire si le projet alternatif ne produit plus un effet d'exclusion à l'égard du projet populaire).

Il serait possible d'introduire des dispositions similaires à celles du canton du Jura. De cette manière, le projet ayant recueilli le nombre de suffrages le plus élevé l'emporterait toujours. Si cette règle avait été appliquée lors des votations qui ont eu lieu dans le canton de Berne, les résultats auraient été différents dans deux cas. Le modèle pourrait être appliqué même s'il y a plusieurs projets populaires ou si à la fois un projet alternatif et un projet populaire sont soumis à la votation.

3.7.5.3.4 Appréciation

Les difficultés des votes sur des variantes sont de nature aussi bien théorique que pratique. L'expérience a montré que la réponse à la question subsidiaire est souvent en contradiction avec la réponse à la question principale. Les raisons en sont inconnues. Plus particulièrement, les réponses des électeurs et électrices ne s'expliquent pas forcément par la complexité excessive de la votation. Les contradictions ne signifient pas nécessairement que l'électeur ou l'électrice a voté de manière illogique par rapport à sa conviction personnelle ou même contrairement à cette conviction.

Abandonner la question subsidiaire pour simplifier la procédure de vote sur plusieurs variantes pourrait sembler une option prometteuse, mais cela aurait pour effet de restreindre notablement l'expression différenciée de la volonté des électeurs et électrices. Aucun autre canton n'a suivi jusqu'ici l'exemple des cantons d'Argovie et du Jura. Même au niveau fédéral, la question subsidiaire est pratiquement incontestée, de sorte que les cantons d'Argovie et du Jura doivent appliquer deux procédures différentes selon qu'il s'agit d'une votation fédérale ou d'une votation cantonale. Pour la CIRE, c'est là un sérieux inconvénient. La stabilité du système des droits politiques et l'uniformité des procédures de vote portant sur un même objet sont à ses yeux des facteurs importants d'une démocratie capable de fonctionner correctement. Seule la pratique répétée au fil des années et des décennies permet aux électeurs et électrices d'apprendre à se servir des droits populaires pour exprimer leur volonté. Les changements, les simplifications supposées et l'hétérogénéité des procédures pour un même objet peuvent causer l'incompréhension et donc faire baisser les taux de participation.

Conclusion : La procédure en vigueur avec une question subsidiaire lors du vote sur des variantes est une importante conquête de la démocratie directe. Elle nous vaut une plus grande précision dans l'expression de la volonté des électeurs et électrices et empêche que

⁸⁴ Cf. Glaser, Andreas, Uwe Serdült et Evren Somer (2015). *Projet populaire et projet alternatif. Avis de droit. Mandat de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) du Grand Conseil du canton de Berne.* Aarau, p. 29.

l'on en reste au *statu quo*. Jusqu'ici, seuls deux cantons s'écartent de cette procédure lors des votations cantonales. La suppression de la question subsidiaire constituerait un changement lourd de conséquences apporté au système des droits populaires bernois. Or, la stabilité et l'homogénéité sont plus importantes que la simplicité dans le domaine des droits de participation du peuple. Ce sont les raisons pour lesquelles la CIRE a décidé le 12 octobre 2015, par 11 voix contre 5 et une abstention de proposer au Grand Conseil de ne rien changer à la procédure des votes sur des variantes.

4. Commentaire des articles de la révision constitutionnelle proposée

Compétences financières du Conseil-exécutif, du Grand Conseil et du peuple

Article 62, alinéa 1 ConstC

A l'article 62, alinéa 1, lettre *c* et à l'article 89, alinéa 2, lettre *b* et *c* ConstC, les valeurs seuil des compétences financières sont multipliées par deux. Pour étendre la liberté d'action du Conseil-exécutif, ses compétences financières doivent être corrigées à la hausse. Les autres valeurs seuil doivent elles aussi être adaptées. Les arrêtés du Grand Conseil portant sur une dépense nouvelle et unique supérieure à quatre millions de francs (à deux millions de francs jusqu'ici) et une dépense nouvelle et périodique supérieure à 800 000 francs (400 000 francs jusqu'ici) sont soumis au référendum facultatif.

Article 89, alinéa 2 ConstC

L'article 89, alinéa 2, lettres *b* et *c* ConstC établit que le Conseil-exécutif a la responsabilité d'autoriser les dépenses nouvelles et uniques jusqu'à concurrence de deux millions de francs (un million de francs jusqu'ici) et les dépenses nouvelles et périodiques jusqu'à concurrence de 400 000 francs (jusqu'ici 200 000 francs).

Services parlementaires et Chancellerie d'Etat

Article 83a ConstC (nouveau)

L'article 83a ConstC (nouveau) prévoit dans une première phrase que le Grand Conseil dispose de Services parlementaires (cf. art. 91, al. 1 LGC). Il s'agit donc de services directement subordonnés au Grand Conseil. Les Services parlementaires assistent le Grand Conseil, ses organes et ses membres dans l'accomplissement de leurs tâches. Ils rendent compte au Grand Conseil et à ses organes. La deuxième phrase indique que le Grand Conseil peut avoir recours aux unités d'organisation de l'administration cantonale : les Services parlementaires assistent le Grand Conseil quand il est important pour lui d'avoir accès à une approche indépendante de l'administration (comme dans la tenue des secrétariats des commissions parlementaires). Quand ce n'est pas nécessaire, les services requis peuvent être fournis par d'autres unités d'organisation de l'administration cantonale. Il importe d'éviter les parallélismes dans l'administration et le Grand Conseil doit pouvoir mettre à profit les connaissances spécialisées de l'administration (cf. art. 96, al. 1 LGC). De même qu'à la Confédération et dans d'autres cantons qui ont fait figurer les services parlementaires dans la Constitution, le recours aux autres unités d'organisation doit également y être mentionné.

Article 92, alinéa 2 ConstC

Les principales prestations d'état-major au Grand Conseil sont fournies par les Services parlementaires. C'est pourquoi, dans sa teneur actuelle, l'article 92, alinéa 2 ConstC ne reflète pas la situation de manière très précise, puisqu'il y est dit que la Chancellerie d'Etat sert d'état-major au Grand Conseil. Or, la Chancellerie d'Etat est avant tout l'état-major général du Conseil-exécutif. La première phrase de cet alinéa s'inspire de la disposition de la législation fédérale sur la Chancellerie fédérale : dans son rôle d'état-major du Conseil-exécutif, la Chancellerie d'Etat conseille et soutient le collège gouvernemental et sa présidence dans l'accomplissement des tâches gouvernementales. Cependant, les articles 95 LGC et

133 RGC prévoient que la Chancellerie d'Etat accomplit d'autres tâches administratives pour le Grand Conseil (elle participe notamment à la préparation et au déroulement des sessions, consigne les délibérations et les décisions du Grand Conseil au procès-verbal et assure la rédaction du Journal, le service de traduction et l'organisation de l'interprétation simultanée, fournit son soutien pour la communication, publie des informations sous forme électronique, tient les finances et la comptabilité, se charge des imprimés et de la gestion des locaux ainsi que du services des huissiers). De plus, la Chancellerie d'Etat reste responsable de la coordination, pour le compte du Conseil-exécutif, des tâches avec le Grand Conseil, ses organes et les Services parlementaires (art. 95, al. 2 LGC). Elle exerce cette fonction charnière par le fait notamment que le chancelier participe aux séances du Bureau et de la direction avec voix consultative (art. 23, al. 4 LGC). Cette répartition des tâches entre l'état-major général du Grand Conseil (Services parlementaires) et la Chancellerie d'Etat doit, au-delà de la proposition de la Commission de révision du droit parlementaire, être prise en compte dans une nouvelle phrase qui vient compléter l'article 92, alinéa 2 ConstC. Ainsi, la Constitution précise que la Chancellerie d'Etat, outre la fonction qu'elle remplit pour le Conseil-exécutif, accomplit des tâches pour le Grand Conseil. La nature et l'ampleur de ces tâches sont définies dans la législation (cf. art. 95 LGC et art.133 RGC).

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

Deux initiatives parlementaires constituent la base du projet, qui ne figure donc pas dans le programme gouvernemental de législature ou d'autres planifications du Conseil-exécutif.

6. Répercussions financières

La modification qu'il est proposé d'apporter aux compétences financières du Conseil-exécutif, du Grand Conseil et du peuple aura probablement pour effet de faire diminuer le nombre d'affaires soumises à la décision du Grand Conseil et à la votation populaire. La réduction du volume de travail que doivent y consacrer l'administration, le Grand Conseil et le Conseil-exécutif permet de faire des économies, que l'on ne saurait cependant chiffrer ni prévoir avec précision.

Les dispositions proposées au sujet des Services parlementaires et de la Chancellerie d'Etat n'ont pas de répercussions financières. Les conséquences de la nouvelle répartition des tâches entre les Services parlementaires et la Chancellerie d'Etat décidée lors de la révision totale du droit parlementaire ont déjà été exposées dans ce contexte.

7. Répercussions sur le personnel et l'organisation

La modification qu'il est proposé d'apporter aux compétences financières du Conseil-exécutif, du Grand Conseil et du peuple n'aura aucun impact sur le personnel ou l'organisation.

Cela vaut également pour les dispositions concernant les Services parlementaires et la Chancellerie d'Etat. Les conséquences de la nouvelle répartition des tâches entre les Services parlementaires et la Chancellerie d'Etat décidée lors de la révision totale du droit parlementaire ont déjà été exposées dans ce contexte.

8. Répercussions sur les communes

La modification qu'il est proposé d'apporter aux compétences financières du Conseil-exécutif, du Grand Conseil et du peuple aura probablement pour conséquence qu'un nombre moins élevé de projets seront soumis à la votation populaire. Comme les communes ont la responsabilité de l'organisation (art. 34, al. 4 LDP), le volume de travail qu'elles doivent consacrer aux votations diminuerait. Les économies qui pourraient en résulter ne peuvent être chiffrées avec précision.

Les dispositions proposées au sujet des Services parlementaires et de la Chancellerie d'Etat n'ont aucune répercussion sur les communes.

9. Répercussions sur l'économie

Le projet n'a pas de répercussions sur l'économie.

10. Résultat de la procédure de consultation

La procédure de consultation a duré d'avril à juillet 2016. 30 avis ont été émis en tout, largement positifs. Presque tous les participants, dont le Conseil-exécutif, la Direction de la magistrature, le PS, le PLR, le PBD, le PEV et l'UDF ainsi que les groupements d'intérêt sont expressément favorables au doublement des valeurs déterminant les compétences financières du Conseil-exécutif, du Grand Conseil et du peuple. Les dispositions concernant les Services parlementaires et la Chancellerie d'Etat ont elles aussi fait la quasi unanimité, recueillant notamment l'assentiment du Conseil-exécutif, de la Direction de la magistrature, du PS, du PLR, des Verts, du PBD, du PEV et de l'UDF ainsi que des groupements d'intérêt. La majorité des participants – Conseil-exécutif, PBD, PEV et UDF en particulier – partagent en outre l'avis de la CIRE selon lequel les autres domaines d'intervention identifiés par les initiatives parlementaires 185-2013 et 186-2013 n'appellent pas de modification de la Constitution. La proposition faite par la CIRE de ne rien modifier concernant les dépenses liées, la participation du Grand Conseil à l'élaboration du budget et du plan intégré mission-financement, les droits de participation du Grand Conseil aux désinvestissements et les compétences en matière de dépenses dans les situations extraordinaires n'a suscité aucune opposition durant la procédure de consultation.

Dans d'autres domaines, les avis émis proposent toutefois des modifications. Les Verts par exemple proposent de supprimer la clause d'exclusion du projet populaire face au projet alternatif et l'introduction du régime de la majorité qualifiée pour l'adoption du projet alternatif au Grand Conseil. Les Verts suggèrent en outre une augmentation mesurée des valeurs déterminant les compétences financières, qui ne concernerait que le Conseil-exécutif. L'UDC réclame un examen plus approfondi du droit de veto sur les ordonnances. Le PS souhaite rebaptiser le projet populaire « contre-projet citoyen ». Quant au PLR, il propose, tout comme l'Union du commerce et de l'industrie, la suppression pure et simple du projet populaire.

Enfin, l'UDC, le PLR, les Verts, le PBD, le PEV, l'UDF, les groupements d'intérêt et la Ville de Thoune ne sont pas convaincus que les adaptations proposées justifient en l'état actuel des choses une révision constitutionnelle soumise au vote populaire. Ils proposent d'attendre l'occasion d'une autre révision constitutionnelle pour procéder aux adaptations.

11. Proposition

Les propositions de la CIRE ont suscité un écho largement positif lors de la procédure de consultation. La majorité des organes consultés doutent toutefois de l'importance et de l'urgence des adaptations, insuffisantes selon eux à justifier une votation populaire. La CIRE **propose dans ces conditions au Grand Conseil de ne pas entrer en matière** et de renoncer pour l'heure à une révision de la Constitution.

Berne, le 10 octobre 2016

Au nom de la commission

Le président: *Messerli*

Proposition de la commission pour la première lecture

Constitution du canton de Berne (ConstC)

Droit en vigueur	Proposition de la commission I	Proposition de la minorité de la commission I
	<i>Ne pas entrer en matière.</i>	
	Constitution du canton de Berne (ConstC)	
	<i>Le Grand Conseil du canton de Berne,</i> après avoir examiné une initiative parlementaire et sur proposition de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures, <i>arrête:</i>	
	I.	
	L'acte législatif 101.1 intitulé Constitution du canton de Berne du 06.06.1993 (ConstC ¹⁾) (état au 11.12.2013) est modifié comme suit:	
Art. 62 Votation facultative ¹ Sont en outre soumis au vote populaire, lorsque celui-ci est demandé, a les lois; b les traités intercantonaux et les traités internationaux dont le contenu porte sur un objet qui, dans le canton, est soumis à la votation facultative;		

¹⁾ Abréviation non officielle

Droit en vigueur	Proposition de la commission I	Proposition de la minorité de la commission I
<p>c les décisions par lesquelles le Grand Conseil arrête des dépenses uniques supérieures à deux millions de francs ou des dépenses périodiques supérieures à 400'000 francs;</p> <p>d les arrêtés du Grand Conseil relatifs à une concession;</p> <p>e les arrêtés de principe;</p> <p>f d'autres arrêtés du Grand Conseil qui ne portent pas sur une question de procédure, si la loi le prescrit ou si le Grand Conseil ou 70 de ses membres le décident. Les élections, les affaires judiciaires, le rapport de gestion et le budget sont exclus.</p> <p>² La demande de vote populaire doit être signée par 10'000 citoyens et citoyennes dans les trois mois qui suivent la publication du projet.</p>	<p>c les décisions par lesquelles le Grand Conseil arrête des dépenses uniques supérieures à deux<u>quatre</u> millions de francs ou des dépenses périodiques supérieures à 400'000<u>800'000</u> francs;</p>	
<p>Art. 63 Procédure</p> <p>¹ Un projet soumis au vote populaire est accepté lorsqu'il a recueilli la majorité des suffrages valablement exprimés dans le canton.</p> <p>² Le Grand Conseil peut joindre un projet alternatif à tout projet soumis à la votation facultative ou obligatoire. Si le vote populaire a lieu, le corps électoral se prononce sur le projet principal et sur le projet alternatif. Si, en cas de votation facultative, le vote populaire n'est pas demandé, le projet alternatif est caduc.</p>		

Droit en vigueur	Proposition de la commission I	Proposition de la minorité de la commission I
<p>³ 10'000 citoyens et citoyennes peuvent proposer un projet populaire dans les trois mois qui suivent la publication d'un projet de loi ou d'arrêté de principe si le Grand Conseil renonce à présenter lui-même un projet alternatif. Le projet populaire a également la valeur d'une demande de vote populaire sur le projet du Grand Conseil.</p> <p>⁴ Lorsqu'un projet alternatif ou un projet populaire est présenté, le vote a lieu selon la procédure applicable à une initiative avec contre-projet.</p>		<p>³ 10'000 citoyens et citoyennes peuvent proposer un projet populaire<u>contre-projet citoyen</u> dans les trois mois qui suivent la publication d'un projet de loi ou d'arrêté de principe si le Grand Conseil renonce à présenter lui-même un projet alternatif. Le projet populaire<u>contre-projet citoyen</u> a également la valeur d'une demande de vote populaire sur le projet du Grand Conseil.</p> <p>⁴ Lorsqu'un projet alternatif ou un projet populaire<u>contre-projet citoyen</u> est présenté, le vote a lieu selon la procédure applicable à une initiative avec contre-projet.</p>
	<p>Art. 83a Services parlementaires</p> <p>¹ Le Grand Conseil dispose de Services parlementaires. Il peut faire appel à des unités d'organisation de l'administration cantonale.</p>	
<p>Art. 89 Compétences financières</p> <p>¹ Le Conseil-exécutif élabore le plan intégré «mission-financement» et arrête le budget et le rapport de gestion à l'intention du Grand Conseil.</p> <p>² Il arrête</p> <p>a les dépenses nouvelles uniques jusqu'à concurrence d'un million de francs,</p> <p>b les dépenses nouvelles périodiques jusqu'à concurrence de 200'000 francs,</p> <p>c les dépenses liées.</p>	<p>a les dépenses nouvelles uniques jusqu'à concurrence d'un million<u>de deux millions</u> de francs,</p> <p>b les dépenses nouvelles périodiques jusqu'à concurrence de 200'000<u>400'000</u> francs,</p>	

Droit en vigueur	Proposition de la commission I	Proposition de la minorité de la commission I
<p>³ Il décide des aliénations foncières ainsi que des acquisitions foncières qui sont réalisées à titre de placement.</p> <p>⁴ Il met à disposition les moyens financiers nécessaires.</p>		
<p>Art. 92 Administration centrale</p> <p>¹ L'administration centrale du canton est divisée en Directions.</p> <p>² La Chancellerie d'Etat sert d'état-major au Grand Conseil et au Conseil-exécutif et assure les rapports entre ces deux autorités.</p> <p>³ Une proportion équitable du personnel doit être de langue française.</p>	<p>² La Chancellerie d'Etat sert d'état-major au Grand Conseil et au Conseil-exécutif et assure est l'état-major général du Conseil-exécutif. Elle accomplit pour le Grand Conseil les rapports entre ces deux autorités <u>tâches prévues par la législation.</u></p>	
	II.	
	<i>Aucune modification d'autres actes.</i>	
	III.	
	<i>Aucune abrogation d'autres actes.</i>	
	IV.	
	Le Conseil-exécutif fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente modification.	

Droit en vigueur	Proposition de la commission I	Proposition de la minorité de la commission I
	Berne, le 10 octobre 2016 Au nom de la commission, le président: Messerli	