

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 276-2014
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive:
N° d'affaire: 2014.RRGR.1216

Déposée le: 25.11.2014

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Freudiger (Langenthal, UDC) (porte-parole)
Bühler (Cortébert, UDC)
Klopfenstein (Zweisimmen, PLR)
Grädel (Huttwil/Schwarzenbach, UDF)

Cosignataires: 43

Urgence demandée: Non
Urgence accordée: Non

N° d'ACE: 546/2015 6 mai 2015
Direction: Chancellerie d'Etat
Classification: –
Proposition du Conseil-exécutif: **Rejet**



Les membres du gouvernement n'ont pas à intervenir dans les votations communales et régionales

Le Conseil-exécutif est chargé de préparer un projet de loi à l'intention du Grand Conseil

1. empêchant les membres du Conseil-exécutif en fonction d'intervenir dans les votations communales ou régionales en émettant des recommandations ou en prenant position. Les votations communales ou régionales sur des modifications territoriales concernant le canton entier seront exclues de cette disposition. Fournir des informations neutres sera par ailleurs toujours possible ;
2. prévoyant que les membres du Conseil-exécutif en fonction ne pourront émettre de recommandations ou prendre parti au sens du chiffre 1 dans:
 - a. des conférences de presse,
 - b. des interviews dans les médias,

- c. des circulaires papier ou électroniques,
- d. les messages cantonaux en vue de votations.

Développement :

Cette motion porte exclusivement sur l'ingérence des membres du Conseil-exécutif en fonction dans les votations communales ou régionales. En effet, il n'existe aucune règle concrète sur le sujet. Cette motion ne concerne en revanche pas la prise de position des membres du Conseil-exécutif dans des votations cantonales ou fédérales.

Les membres du Conseil-exécutif sont élus pour s'occuper de la politique cantonale (et éventuellement intercantonale). Ils n'ont par contre aucune légitimité démocratique pour prendre parti dans des votations communales et régionales. Une telle influence bafouerait d'ailleurs les principes du fédéralisme : dans le canton de Berne, l'autonomie communale est un principe constitutionnel (art. 109, al. 1 ConstC). Quand des membres du Conseil-exécutif commencent à vouloir influencer l'issue de votations communales, ce principe – pensé jusqu'au bout – est légèrement mis à mal. Les communes doivent pouvoir décider elles-mêmes de leurs propres affaires sans que l'exécutif ne vienne s'en mêler. C'est en principe la même chose pour les votations régionales, d'autant qu'il existe souvent des collectivités régionales de droit communal (associations de communes, conférences régionales) ou des institutions de droit privé destinées à l'exécution de tâches publiques (p. ex. régions d'aménagement). Pour autant qu'il soit permis aux autorités d'exercer une influence, c'est aux représentants des communes bénéficiant d'une légitimité démocratique (p. ex. représentant des institutions régionales lors d'une votation régionale) d'émettre des recommandations de vote, pas au gouvernement cantonal. Les votations communales ou régionales sur des modifications territoriales concernant le canton entier ne sont à juste titre pas concernées.

La lettre d'information 8/2014 de la directrice des travaux publics, des transports et de l'énergie, dans laquelle elle essaye de favoriser l'avancée du projet Tram Region Bern, montre l'ampleur et le niveau de partialité actuels de l'ingérence des membres du Conseil-exécutif en fonction. Nous mentionnerons les passages suivants :

- « Vous avez sûrement déjà entendu les arguments propagés par certains opposants au tram : en votant „Non“ le 28 septembre 2014, on pourrait ouvrir la voie à un nouveau projet – évidemment meilleur, plus largement accepté et moins cher. C'est une illusion. » [trad.]
- La directrice de la TTE a commenté ainsi l'image d'un bus plein à craquer : « Je voyage régulièrement dans ces conditions, la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie se trouvant sur la ligne 10. Ce n'est pas un selfie, je laisse ce soin à d'autres, mais plutôt la photo d'une boîte de sardines. Quoi qu'il en soit : cette photo parle d'elle-même. Ça ne peut plus durer ! » [trad.]
- « Disons „Oui“ au Tram Region Bern. » [trad.]

Quelle que soit l'opinion de chacun sur les projets soumis à votation, une telle partialité est problématique d'un point de vue démocratique et nuit en fin de compte à l'objectivité dans le débat.

Il n'y a en principe rien à objecter à ce que les membres du Conseil-exécutif diffusent des informations neutres, sans prise de position ou recommandation, dans la perspective de votations communales et régionales. Mais au niveau communal et régional, c'est ensuite aux citoyens et citoyennes de se faire leur propre opinion, sans devoir subir l'influence partielle de membres du Conseil-exécutif en fonction.

Réponse du Conseil-exécutif

La garantie des droits politiques inscrite dans la Constitution fédérale (art. 34 Cst.) protège la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. Ce qui est protégé, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, c'est en particulier le droit des citoyens de n'être à aucun moment exposés à des pressions ou de ne pas subir d'influences indues, ni lors de la formation de la volonté politique ni dans son expression. Les électeurs et électrices doivent pouvoir faire leur choix sur la base d'un processus de formation de l'opinion le plus libre et le plus complet possible. La liberté du vote garantit l'ouverture du débat qui est nécessaire au processus démocratique et à la légitimité des décisions qui se dégagent par la démocratie directe.

Le Tribunal fédéral déduit de l'article 34, alinéa 2 Cst. l'obligation pour les autorités de se montrer correctes et mesurées dans la diffusion des informations avant les votations. L'information diffusée par les autorités doit être conforme aux principes de l'exhaustivité, de l'objectivité, de la transparence et de la proportionnalité. Elle doit être de nature à contribuer à la libre formation de l'opinion et non pas la compliquer ou la rendre impossible par son caractère dominant ou disproportionné. En d'autres termes, il ne doit pas s'agir de propagande.

Les exigences sont plus strictes encore quand les autorités s'expriment au sujet des objets de votation émanant d'un autre niveau institutionnel. En particulier, la doctrine qualifie d'inadmissibles les interventions vers le bas. L'ingérence d'un canton dans une votation communale contreviendrait au principe de l'autonomie communale. Sont réservés les cas dans lesquels la collectivité de rang supérieur est particulièrement touchée par l'objet de la votation au niveau subordonné ou touchée à tout le moins dans une mesure comparable à ce qu'elle est par ses propres projets. L'intervention officielle de la collectivité de rang supérieur est admise à titre exceptionnel, comme l'a par exemple jugé le Tribunal fédéral dans l'affaire de la votation sur le changement d'appartenance cantonale du Lauffonnais dans le canton de Berne.¹ Ce faisant, l'autorité doit cependant respecter les principes de l'exhaustivité, de l'objectivité, de la transparence et de la proportionnalité et ne doit pas diffuser ce qui pourrait être qualifié de propagande.

Dans le développement de leur intervention, les motionnaires se réfèrent aux votations sur le projet «Tram Region Bern». À la lumière des éléments exposés plus haut, l'information des autorités était dans ce cas légitime: le projet concernait un projet d'infrastructure cantonal d'importance suprarégionale appelé à être financé en majeure partie par la Confédération et le canton. Le Grand Conseil avait adopté le projet en prenant son arrêté sur l'offre de transports publics pour la période 2010 à 2013 et le crédit-cadre d'investissement.

¹ 114 Ia 427, voir également: Pierre Tschannen, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 3^e édition, Berne, 2011, § 51, no 27, Berne 2011, p. 669, et MICHEL BESSON, *Behördliche Information vor Volksabstimmungen*, Berne 2003, p. 345 s.

La motion demande la création de bases légales qui interdisent par principe aux membres du Conseil-exécutif en fonction d'émettre de recommandations ou de prendre parti dans les votations communales ou régionales.

Le Conseil-exécutif ne voit pour sa part aucune nécessité de légiférer dans ce domaine. Les cantons doivent de manière générale rester en dehors des campagnes de votation communales, cela a été dit plus haut. Le Conseil-exécutif s'en tient à ce principe. Il n'est pas à son avis nécessaire d'édicter des normes légales détaillées pour régler les quelques rares exceptions dans lesquelles la prise de position du canton dans un scrutin communal est admissible. La distinction proposée dans la motion, selon laquelle des «informations neutres» seraient admissibles mais non une recommandation ou une prise de parti, lui paraît spécieuse. Dans les rares cas exceptionnels où le canton est admis à prendre position sur l'objet d'une votation communale parce qu'il est particulièrement concerné par cet objet, cette mesure particulière dans laquelle il est concerné, précisément, justifie qu'il prenne position sur l'objet, pour ou contre.

Il n'est pas possible de refuser dans une loi aux membres du Conseil-exécutif le droit de s'exprimer en tant que particuliers. La jurisprudence du Tribunal fédéral est depuis des années constante à ce propos et elle exclut que l'on puisse interdire aux membres d'une autorité de s'exprimer librement sur un projet de loi ou un autre objet. En tant qu'acteurs politiques, les membres d'autorité bénéficient de la liberté de s'exprimer garantie par la Constitution pour prendre part à une campagne de votation en appelant à l'adoption ou au rejet d'un projet. Les membres d'un Exécutif doivent cependant s'abstenir de tout ce qui pourrait conférer à leur intervention un semblant d'officialité. Dans la doctrine, cette jurisprudence est considérée d'un œil critique, car en pratique, il n'est pas toujours facile de faire la part entre la déclaration officielle d'un membre d'autorité et une déclaration faite en tant que particulier². Les membres du Conseil-exécutif s'imposent donc une réserve dans les campagnes de votation et se refusent le plus souvent aux déclarations en tant que particuliers.

Au Grand Conseil

² HANGARTNER/KLEY: Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurich 2000; p. 1039 s.; TSCHANNEN: Staatsrecht p. 672.