

P 096-2011
P 147-2011

Numéro de l'intervention: 096-2011
Type d'intervention: **Postulat**

Déposée le: 28.03.2011

Déposée par: Wasserfallen (Bern, PS) (porte-parole)

Cosignataires: 0

Urgente:

Date de la réponse: 06.07.2011
Numéro de l'ACE 1142/2011
Direction: CHA

Simplification du vote sur des variantes

Le Conseil-exécutif est chargé d'examiner dans le cadre de la révision de la loi sur les droits politiques les moyens permettant de simplifier les votations qui portent sur des variantes dans le cas de projets assortis d'un projet populaire et d'une question subsidiaire.

Développement

Lors de la votation concernant la révision de la loi sur l'imposition des véhicules routiers et le projet populaire, plus de 20 000 personnes ont laissé sans réponse la question subsidiaire. Ce fait peut s'expliquer de diverses manières :

- Les électeurs et électrices n'avaient pas de préférence en cas de double oui, raison pour laquelle ils ont omis à dessein de cocher la réponse de leur choix ;
- Les électeurs et électrices ont supposé qu'en cas de double oui, le projet ayant recueilli le plus de suffrages l'emporterait ;
- Les électeurs et électrices ont supposé, si la réponse devait être oui/non ou non/oui, qu'il n'était pas nécessaire de répondre à la question subsidiaire :

C'est pourquoi il faut examiner le moyen de lever les hésitations. Il serait par exemple possible d'offrir la possibilité de s'abstenir de répondre à la question subsidiaire. Si l'électeur ou l'électrice ne coche ni le oui ni le non ni l'abstention, le vote est nul. Le projet auquel est donnée la préférence au départ serait automatiquement privilégié pour la réponse à la question subsidiaire. Ces questions doivent être examinées lors de la révision de la loi sur les droits politiques.



Numéro de l'intervention: 147-2011
Type d'intervention: **Postulat**

Déposée le: 05.04.2011

Déposée par: Widmer (Wanzwil, PBD) (porte-parole)

Cosignataires: 22

Urgente:

Date de la réponse: 06.07.2011
Numéro de l'ACE 1142/2011
Direction: CHA

Simplification du vote sur des variantes

Le Conseil-exécutif est chargé de réexaminer les règles en vigueur au sujet de la question subsidiaire dans les votations sur des variantes et de proposer les moyens de corriger les faiblesses que présentent manifestement les règles actuelles.

Développement

Les votations concernant la loi sur les impôts et la loi sur l'imposition des véhicules routiers ont montré que les réponses à la question subsidiaire contredisent en réalité les résultats de la votation principale. La question subsidiaire a dégagé une autre majorité que la votation principale, et il n'y a pas d'explication plausible à ces différences. Ce qui frappe, c'est qu'un grand nombre d'électeurs et électrices omettent de répondre à la question subsidiaire. Cela a notamment été le cas de quelque 20 000 électeurs et électrices lors de la votation concernant la loi sur l'imposition des véhicules routiers. Les personnes qui avaient répondu deux fois non semblent ainsi avoir jugé inutile de répondre à la question subsidiaire étant donné qu'elles ne voulaient aucun des deux projets. L'effet pourrait être le même quand les deux projets sont adoptés et que les votants n'ont aucune préférence.

Dans le réexamen des règles, il conviendra de tenir compte des éléments suivants :

- Il faut pouvoir retenir le projet qui a obtenu une majorité de suffrages positifs dans la votation principale.
- Dans le cas assez improbable où le projet principal et le projet populaire obtiennent exactement le même nombre de suffrages, les règles doivent être définies très clairement.
- Si les deux projets obtiennent le même nombre de oui, le projet ayant obtenu le moins de votes négatifs pourrait l'emporter.
- Il serait également possible de placer la question subsidiaire en premier sur le bulletin de vote.

Réponse commune du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif apportera une réponse conjointe aux deux postulats, ceux-ci étant en lien direct l'un avec l'autre.

Le canton de Berne autorise les votations assorties d'une question subsidiaire pour un contre-projet sur une initiative, un projet alternatif et un projet populaire. Pour étudier la question subsidiaire, il convient de revenir sur le fonctionnement des votations proposant plusieurs projets.

1. Rappel

1.1 Initiative avec contre-projet

En vertu de l'article 60 de la Constitution du canton de Berne (ConstC, RSB 101.1), le Grand Conseil peut opposer un contre-projet à une initiative rédigée de toutes pièces ou à un projet qu'il a élaboré afin de concrétiser une initiative conçue en termes généraux. L'alinéa 2 de l'article 60 inscrit le double oui avec question subsidiaire dans la Constitution [cf. art. 20 de la loi sur les droits politiques (LDP; RSB 141.1)]. Cette règle correspond à la procédure prévue pour les initiatives constitutionnelles fédérales avec contre-projet (art. 139b de la Constitution fédérale [Cst.; RS 101]).

Dans le canton de Berne, la loi sur les droits politiques avait déjà introduit le double oui en 1980 pour les initiatives avec contre-projet. Avec le modèle bernois de 1980, les électeurs et électrices pouvaient répondre à deux questions, l'initiative et le contre-projet étant alors opposés au statu quo. D'après le droit en vigueur à l'époque, si l'initiative et le contre-projet étaient acceptés, le projet qui avait recueilli la majorité des suffrages entrait en vigueur. Les électeurs et électrices ne pouvaient pas exprimer de préférence entre les deux projets pour le cas où les deux étaient acceptés. En 1990, la question subsidiaire est venue compléter la procédure à suivre pour les initiatives populaires avec contre-projet dans le canton de Berne.

La Constitution fédérale a été révisée le 5 avril 1987 (art 121^{bis} de la Constitution de 1874). Depuis, il est possible d'approuver à la fois l'initiative populaire et le contre-projet. Les électeurs et électrices peuvent pleinement exprimer leur préférence entre le maintien du droit en vigueur et l'un des deux projets. La question subsidiaire permet en outre de départager les deux projets au cas où les deux seraient acceptés. A l'origine, en matière fédérale, les électeurs et électrices pouvaient soit approuver l'initiative ou le contre-projet, soit voter deux fois non. Le corps électoral bernois a largement approuvé le nouvel article constitutionnel par 151 205 oui contre 89 888 non.

1.2 Projet alternatif et projet populaire

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 (art. 63, al. 1 ConstC). Si le Grand Conseil renonce à présenter lui-même un projet alternatif, 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 (art. 63, al. 3 ConstC). Lorsqu'un projet alternatif ou un projet populaire est présenté, le vote a lieu selon la procédure applicable à une initiative avec contre-projet (cf. art. 63, al. 4 ConstC, art. 20 LDP).

Le projet populaire, ou référendum constructif, a vu le jour en Suisse dans la nouvelle Constitution du canton de Berne, adoptée par le peuple le 6 juin 1993.

Les cantons de Nidwald et de Zurich connaissent eux aussi ce droit populaire. Dans le canton de Nidwald, lorsque le peuple approuve les deux projets, est réputé accepté celui qui recueille le plus de suffrages lors du scrutin simultané (cf. art. 54a et 55 Constitution du canton de Nidwald). La question subsidiaire existe aussi dans canton de Zurich avec le référendum constructif (cf. art. 35 Constitution du canton de Zurich). D'autres cantons ont également envisagé d'introduire le référendum constructif, pour finalement l'écarter. Une initiative populaire visant à introduire le référendum constructif au niveau fédéral a été rejetée par le peuple et par les cantons lors de la votation du 24 septembre 2000 (FF 2001 167).

Depuis que le référendum constructif existe dans le canton de Berne, huit projets populaires ont été soumis au vote. La question subsidiaire n'est venue départager les deux projets que trois fois.

- Le 5 juin 2005, la loi sur les soins hospitaliers a été soumise au vote populaire accompagnée d'un projet populaire. Le projet du Grand Conseil a été accepté par 145 567 voix

contre 142 479, le projet populaire par 192 237 contre 100 322. C'est finalement le projet populaire qui l'a emporté par 183 814 contre 104 526 exprimées en réponse à la question subsidiaire.

- Le 24 février 2008, le peuple a été appelé à se prononcer sur la révision de la loi sur les impôts. Le projet du Grand Conseil et le projet populaire ont été tous les deux acceptés, par 125 600 voix contre 81 708 et 111 245 voix contre 93 812, respectivement. A la question subsidiaire, le projet populaire a recueilli 104 488 voix, contre 100 944 pour le projet populaire.
- La loi sur l'imposition des véhicules routiers et le projet populaire ont été soumis au corps électoral le 13 février 2011. Le projet du Grand Conseil a été accepté par 172 427 voix contre 154 792, de même que le projet populaire, par 166 860 voix contre 164 325. A la question subsidiaire, le premier a obtenu 165 614 voix, et le second 165 977 voix.

Le projet populaire a gagné à chaque fois. Les cinq fois où il n'a pas fallu recourir à la question subsidiaire, le projet du Grand Conseil l'a emporté trois fois et le projet populaire deux fois. Le Grand Conseil a présenté un projet alternatif une fois. Les réponses à la question subsidiaire ont donné vainqueur le projet principal du Grand Conseil.

2. Réponse aux deux interventions

2.1 Postulat (P 096/2011) Wasserfallen, Berne (PS)

L'auteur de ce postulat charge le Conseil-exécutif d'examiner, dans le cadre de la révision de la loi sur les droits politiques, les moyens permettant de simplifier les votations qui portent sur des variantes dans le cas de projets assortis d'un projet populaire et d'une question subsidiaire.

Point 1: modification des bulletins de vote

Les votants et votantes peuvent répondre oui ou non aux deux questions principales ou s'abstenir en n'inscrivant rien. Pour la question subsidiaire, ils doivent cocher l'une des deux cases sur le bulletin (art. 20, al. 2 LDP) ou n'en cocher aucune afin de s'abstenir.

La solution proposée, qui consisterait à ajouter une case pour l'abstention, gênerait la compréhension. De plus, cela contreviendrait au principe selon lequel les bulletins peuvent également être déposés blancs. Il faudrait alors s'attendre à une hausse du nombre de suffrages nuls, ce qui serait contraire au souhait exprimé par l'auteur du postulat.

Point 2: suppression de la question subsidiaire

Les votations cantonales suivent le principe de la majorité, inscrit à l'article 63, alinéa 1 ConstC et à l'article 19 LDP. Les votations avec contre-projet ou projet populaire sont soumises à des règles particulières fixées à l'article 60, alinéa 2 ConstC et aux articles 20, 59d et 59e LDP.

Selon ces dispositions, un projet est accepté lorsque les oui l'emportent sur les non. Lorsque deux projets sont soumis au vote populaire, les deux sont considérés comme acceptés si chacun recueille une majorité de oui. Le fait qu'un projet ait atteint une majorité plus élevée que l'autre n'a aucune importance. Un seul projet pouvant entrer en vigueur à la fois, c'est la question subsidiaire qui permet de départager les deux projets.

Selon la jurisprudence fédérale, pour que le résultat d'une votation soit reconnu, il doit être l'expression fidèle et sûre de la libre volonté des citoyens et citoyennes (art. 34 Cst.). Aujourd'hui, la question subsidiaire prend en compte ce principe en permettant un jugement nuancé.

Comme les votations avec question subsidiaire offrent trois choix, il faut nécessairement trois questions pour couvrir la totalité des préférences. C'est la raison pour laquelle, pour les initiatives assorties d'un contre-projet, la procédure bernoise a été complétée par une question subsidiaire en 1990. Les électeurs et électrices favorables à une réforme ont ainsi la possibilité d'exprimer leur préférence. La question subsidiaire permet en outre aux

personnes ayant rejeté les deux projets de dire laquelle des deux variantes ils préféreraient malgré tout.

Supprimer la question subsidiaire signifierait revenir au modèle bernois de 1980. Lorsque plusieurs projets seraient soumis simultanément à la votation, le projet qui recueillerait le plus de voix l'emporterait, et les nuances du vote disparaîtraient. L'électeur ou l'électrice favorable au changement pourrait certes, comme par le passé, voter deux fois oui, mais ne pourrait pas indiquer s'il ou elle préfère l'initiative ou le contre-projet, le projet du Grand Conseil, le projet alternatif ou le projet populaire. Seul le modèle de la question subsidiaire permet, si les deux questions principales ont été approuvées, de donner, dans un second temps, la préférence à l'un ou l'autre projet.

Par exemple, quelqu'un qui souhaite une réforme, mais qui préfère le projet populaire au projet du Grand Conseil, ne pourrait plus exprimer sa préférence sur son bulletin de vote. Les partisans et partisans d'une nouvelle solution devraient rejeter le projet du Grand Conseil, qu'ils et elles préfèrent pourtant au statu quo même si ce n'est pas leur solution de prédilection, afin de privilégier le projet populaire, qui emporte leur faveur.

Abstentions

On ignore pourquoi plus de 20 000 citoyens et citoyennes se sont abstenus. Mais on constate que plus de 20 000 abstentions ont également été comptabilisées pour les deux questions principales.

2.2 Postulat (P 147/2011) Widmer, Wanzwil (PBD)

L'auteur de ce postulat charge le Conseil-exécutif de réexaminer les règles en vigueur au sujet de la question subsidiaire dans les votations soumettant plusieurs projets et d'étudier une autre solution.

Point 1: suppression de la question subsidiaire

Voir chiffre 2 du postulat (P 096/2011) Wasserfallen, Berne (PS)

Points 2 et 3: règles en cas d'égalité des voix

La solution proposée, qui consiste en cas d'égalité des voix entre les deux projets à déclarer vainqueur celui qui a recueilli le moins de non, correspond au modèle bernois de 1980 pour les initiatives avec contre-projet. Cette règle est en principe admissible. Cependant, en réintroduisant ce modèle, on établirait une différence par rapport au droit fédéral dans le traitement de la question subsidiaire. Il faudrait modifier la Constitution.

Point 4: modification des bulletins de vote

La Chancellerie d'Etat s'efforce de produire des bulletins de vote à la présentation simple et compréhensible afin que la volonté des citoyens et citoyennes puisse s'exprimer librement et fidèlement. Elle réexaminera le bulletin de vote destiné aux votations proposant plusieurs projets et, au besoin, le modifiera ou y fera figurer des explications plus détaillées sur la question subsidiaire.

Mettre la question subsidiaire en tête sur le bulletin de vote ne serait pas logique puisque les votants et votantes doivent d'abord se prononcer sur les deux projets. La question subsidiaire sert uniquement si les deux projets sont acceptés. La présentation du bulletin de vote doit illustrer le caractère subsidiaire de cette question. En outre, en faisant figurer la question subsidiaire en premier, on établirait une différence avec le bulletin fédéral. Cette différence dans la présentation des bulletins de vote pourrait déstabiliser les citoyens et citoyennes.

3. Conclusion pour les deux postulats

L'article 60, alinéa 2 ConstC définit la procédure à suivre avec une question subsidiaire. Toute modification de la procédure implique donc une modification de la Constitution. Or, les révisions constitutionnelles sont obligatoirement soumises au vote populaire (art. 61, al. 1, lit. a ConstC).

De l'avis du Conseil-exécutif, il existe de bonnes raisons de maintenir la question subsidiaire.

La question subsidiaire, grâce aux nuances qu'elle introduit, permet de garantir l'expression fidèle et sûre de la volonté des électeurs et électrices. Au besoin, les précisions fournies par le matériel de vote ou figurant sur le bulletin de vote peuvent apporter des éclaircissements supplémentaires.

Les citoyens et citoyennes connaissent la question subsidiaire en matière fédérale également, pour les votations sur des initiatives avec contre-projet. Un traitement différent des votations proposant plusieurs projets au niveau fédéral et au niveau cantonal pourrait induire les électeurs et électrices en erreur.

Il faut continuer de réunir des expériences dans le canton de Berne avec la question subsidiaire et évaluer simultanément celles faites par le canton de Zurich. Il faudra par ailleurs envisager, lorsque plusieurs projets populaires sont déposés, de les soumettre au peuple à des dates différentes.

Le Conseil-exécutif propose d'adopter les deux postulats.

Proposition pour les deux postulats: Adoption.

Au Grand Conseil