

Projet du 2 novembre 2020 pour la mise en consultation



Initiative parlementaire :
**« In dubio pro populo : les projets populaires pri-
ment les projets alternatifs du Grand Conseil »**

Sommaire

1. Synthèse.....	1
2. Contexte	1
2.1. <i>Situation actuelle</i>	1
2.2. <i>Initiative parlementaire 285-2017 « In dubio pro populo : les projets populaires priment les projets alternatifs du Grand Conseil »</i>	2
2.3. <i>Préavis de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures.</i> ..	3
2.4. <i>Principales conclusions concernant l'utilisation du projet alternatif</i>	3
2.5. <i>Examens et interventions parlementaires antérieurs concernant le projet alternatif et le projet populaire</i>	5
3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation	5
3.1. <i>Variante correspondant à l'initiative parlementaire 285-2017 « In dubio pro populo : les projets populaires priment les projets alternatifs du Grand Conseil »</i>	6
3.2. <i>Variante « Majorité qualifiée pour le projet alternatif »</i>	7
3.3. <i>Variante « Suppression du projet alternatif et du projet populaire »</i>	12
3.4. <i>Cantons et Confédération</i>	13
4. Commentaire des articles.....	13
4.1. <i>Commentaire relatif à la variante « Initiative parlementaire 285-2017 » (colonne 2 [variante a] du tableau synoptique – 1^e partie)</i>	13
4.2. <i>Commentaire relatif à la variante « Majorité qualifiée pour le projet alternatif » (colonne 3 [variante b] du tableau synoptique – 1^e partie)</i>	14
4.2.1. <i>Commentaire relatif à la loi sur le Grand Conseil (LGC)</i>	15
4.2.2. <i>Commentaire relatif au règlement du Grand Conseil (RGC)</i>	15
4.3. <i>Commentaire relatif à la variante « Suppression du projet alternatif et du projet populaire » (colonne 2 [variante c] du tableau synoptique – 2^e partie)</i>	15
4.3.1. <i>Commentaire relatif à la Constitution (ConstC)</i>	16
4.3.2. <i>Commentaire relatif à la loi sur les droits politiques (LDP)</i>	16
4.3.3. <i>Commentaire relatif au règlement du Grand Conseil (RGC)</i>	16
5. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes.....	16
6. Conséquences financières	16
7. Conséquences pour le personnel et pour l'organisation	16
8. Conséquences pour les communes	16
9. Conséquences pour l'économie	16
10. Résultat de la consultation du Conseil-exécutif et de la procédure de consultation	17
11. Proposition.....	17

Rapport

présenté par la Commission des institutions politiques et des relations extérieures au Grand Conseil concernant l'initiative parlementaire 285-2017 « In dubio pro populo : les projets populaires priment les projets alternatifs du Grand Conseil »

1. Synthèse

Le 3 septembre 2018, le Grand Conseil du canton de Berne a décidé, par 134 voix contre 14 et cinq abstentions, d'accorder son soutien provisoire à l'initiative parlementaire 285-2017 « In dubio pro populo : les projets populaires priment les projets alternatifs du Grand Conseil ». La Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) a donc été chargée d'étudier plus en détail le sujet de cette initiative parlementaire.

Le Grand Conseil peut, d'une part, adopter un projet alternatif pour les projets qui sont considérés de manière générale comme nécessaires et qui ne sont, par exemple, contestés que sur un point, et ce faisant soumettre deux variantes au peuple. Dans ce cas, les citoyens et citoyennes peuvent prendre position de manière nuancée sur le point contesté à l'occasion d'une votation populaire. Le Grand Conseil peut, d'autre part, adopter un projet alternatif pour des raisons « stratégiques » car, en vertu du droit en vigueur, un projet alternatif exclut tout projet populaire. Il peut donc décider d'adopter un projet alternatif uniquement dans le but d'empêcher le dépôt d'un projet populaire.

Dans le projet soumis à la consultation, la CIRE présente non seulement le droit en vigueur, mais aussi trois variantes de modifications :

La première correspond à l'initiative parlementaire « In dubio pro populo : les projets populaires priment les projets alternatifs du Grand Conseil » et prévoit une modification de l'article 63 de la Constitution du canton de Berne afin que les projets alternatifs n'excluent plus les projets populaires. Ainsi, à l'avenir, l'adoption d'un projet alternatif ne pourrait plus empêcher le dépôt d'un projet populaire. La deuxième variante (« Majorité qualifiée pour le projet alternatif ») peut être mise en œuvre au niveau des lois et conserve l'effet exclusif des projets alternatifs tout en compliquant son application : ces projets pourraient uniquement être adoptés à la majorité qualifiée, ce qui nécessiterait une large coalition au sein du Grand Conseil. Avec cette seconde variante, les projets alternatifs ne représenteraient plus une alternative « stratégique », mais plutôt une « véritable » alternative au projet principal. Dès lors, en cas de votation, les citoyens et citoyennes pourraient voter sur des variantes « plus authentiques ».

La troisième variante consisterait à supprimer les instruments du projet alternatif et du projet populaire.

2. Contexte

2.1. Situation actuelle

La dernière révision totale de la Constitution cantonale bernoise est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995 et comportait des nouveautés importantes concernant les droits populaires. Depuis, les citoyens et citoyennes peuvent entre autres s'exprimer de manière nuancée et ne doivent pas rejeter l'ensemble d'un projet en raison de quelques points contestés (questions du type « tout ou rien »). Cependant, cette révision devait non seulement faire en sorte que le peuple ait la possibilité de choisir entre plusieurs véritables variantes, mais aussi que le référendum législatif facultatif soit conservé.¹ Dans ce contexte, les instruments que sont le projet alternatif et le projet populaire ont été introduits et existent toujours aujourd'hui. Lorsque l'utilisation de ces instruments conduit à une

¹ Bolz, Urs (1995) : *Droits politiques*, in : Manuel de droit constitutionnel bernois, Berne, p. 109 et 114.

votation populaire, les citoyens et citoyennes peuvent choisir entre plusieurs variantes d'un même projet.

Projet alternatif

Conformément au droit en vigueur, le Grand Conseil peut proposer une autre variante (projet alternatif) pour tout projet soumis à la votation populaire (projet principal). A l'instar du projet principal, le projet alternatif doit être soutenu par la majorité des votants au sein du Grand Conseil. Si une votation populaire est organisée (lorsque le projet est soumis au référendum obligatoire [p. ex. modification de la Constitution] ou lorsque le référendum facultatif est demandé), le corps électoral se prononce sur le projet principal et sur le projet alternatif. Si le référendum n'est pas demandé, le projet alternatif est caduc et le projet principal entre en vigueur (art. 63, al. 2 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 [ConstC]²).

Projet populaire (contre-projet citoyen)

Pour les projets de loi ou d'arrêté de principe, les citoyens et citoyennes peuvent proposer une autre variante (projet populaire) si le Grand Conseil renonce à présenter un projet alternatif. Comme pour les référendums, ils doivent recueillir 10 000 signatures dans les trois mois qui suivent la publication du projet (art. 63, al. 3 ConstC).

Le terme « projet populaire » est utilisé dans le canton de Berne pour désigner un « référendum constructif » et est aussi appelé « contre-projet citoyen » dans la loi sur les droits politiques (art. 1, al. 2, lit. c et art. 137 ss de la loi du 5 juin 2012 sur les droits politiques [LDP]³).

Effet exclusif d'un projet alternatif vis-à-vis d'un projet populaire

Les deux instruments « projet alternatif » et « projet populaire » sont liés : le dépôt d'un projet populaire n'est possible que si le Grand Conseil n'a pas adopté de projet alternatif (art. 63, al. 3, 1^{re} phrase ConstC). Grâce à cet effet exclusif, le législateur entendait éviter des votations trop compliquées portant sur plusieurs variantes et a également admis que le Grand Conseil disposait ainsi de certaines options stratégiques.⁴ Alors que le Grand Conseil ne peut adopter qu'un seul projet alternatif, le nombre de projets populaires n'est pas limité.

Procédure en cas de votation populaire portant sur plusieurs variantes (p. ex. projet alternatif ou projet populaire)

Lorsqu'un projet alternatif ou un projet populaire est présenté à l'occasion d'une votation populaire, le vote a lieu selon la procédure applicable à une initiative avec contre-projet (art. 63, al. 4 ConstC). Par conséquent, les citoyens et citoyennes peuvent approuver ou rejeter les deux projets indépendamment l'un de l'autre. Grâce à une question subsidiaire, ils peuvent en outre indiquer la variante à laquelle ils donnent leur préférence si les deux projets sont acceptés (art. 60, al. 2 ConstC ; art. 28, al. 2 et art. 138 LDP).

La procédure en cas de votation portant sur plusieurs projets populaires est décrite à l'article 139 LDP et requiert une confrontation de toutes les variantes.

2.2. Initiative parlementaire 285-2017 « In dubio pro populo : les projets populaires priment les projets alternatifs du Grand Conseil »

L'initiative parlementaire 285-2017 « In dubio pro populo : les projets populaires priment les projets alternatifs du Grand Conseil » demande la modification de l'article 63 de la Constitution cantonale afin d'adapter le lien qui unit les projets alternatifs et les projets populaires. Il s'agit de renverser l'effet exclusif des projets alternatifs vis-à-vis des projets populaires : à l'avenir, si un ou plusieurs

² RSB 101.1

³ RSB 141.1

⁴ Bolz, Urs (1995) : commentaire de l'article 63 ConstC, in : Manuel de droit constitutionnel bernois, Berne, p. 418 ; Nuspliger, Kurt/Mäder, Jana (2012) : *Bernisches Staatsrecht*, Berne, p. 131.

projet(s) populaire(s) est/sont déposé(s), le projet alternatif est caduc et seul(s) le ou les projet(s) populaire(s) est/sont soumis au vote du peuple en tant que variante(s) du projet principal.

Les auteurs de l'initiative parlementaire⁵ justifient leur requête comme suit : « Le projet alternatif du Grand Conseil peut actuellement être utilisé de manière constructive mais aussi destructive. Il est constructif par exemple lorsque le Grand Conseil adopte une révision législative qui n'est contestée que sur un point, le reste du projet étant largement considéré comme judicieux et nécessaire. Dans ce cas, un projet alternatif sans ce point contesté prend tout son sens car il permet que les parties non contestées de la révision de loi ne soient pas elles aussi automatiquement rejetées en votation populaire. Aujourd'hui, le Grand Conseil peut aussi délibérément empêcher un projet populaire à l'aide d'un projet alternatif, ce qui s'est produit à plusieurs reprises ces dernières années. Cette situation n'est pas satisfaisante, étant donné que dans notre démocratie directe, dans le doute les droits populaires doivent primer les intérêts du Parlement. »⁶

2.3. Préavis de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures

L'initiative parlementaire a été déposée le 6 décembre 2017 et la CIRE a été chargée de la préavis. Sur proposition de la CIRE, le Grand Conseil a décidé, le 3 septembre 2018, d'accorder son soutien provisoire à l'initiative, par 134 voix contre 14 et cinq abstentions.⁷

Après le changement de législature en juin 2018, la CIRE nouvellement constituée a constaté qu'il était nécessaire de prolonger le délai fixé pour l'examen détaillé de l'initiative parlementaire et pour les consultations et procédures de consultation requises. Le 25 novembre 2019, le Grand Conseil a accepté, à l'unanimité, de prolonger ce délai de deux ans.⁸

La CIRE a constitué une section spéciale pour préavis l'initiative parlementaire et a basé ses travaux sur des examens réalisés précédemment sur le sujet (cf. ch. 2.5). Elle a également chargé le professeur Alexander Trechsel, de l'Université de Lucerne, de réaliser une expertise sur l'application de la disposition actuelle concernant l'effet exclusif des projets alternatifs vis-à-vis des projets populaires.⁹ Elle lui a aussi demandé d'étudier en détail les possibles conséquences du renversement de l'effet exclusif, tel que proposé dans l'initiative parlementaire, ainsi que d'autres solutions. Dans l'ensemble, la CIRE a étudié non seulement le droit en vigueur et le renversement de l'effet exclusif qui est demandé dans l'initiative parlementaire 185-2017, mais aussi six autres solutions (cf. ch. 3). En outre, elle a entendu les auteurs de l'initiative parlementaire [et consulté le Conseil-exécutif]. Enfin, la commission a pu consulter les procès-verbaux et les documents ayant fait l'objet de délibérations par la CIRE de l'ancienne législature ainsi que des études scientifiques.

2.4. Principales conclusions concernant l'utilisation du projet alternatif

Pour déterminer comment le projet alternatif est effectivement utilisé, l'expert mandaté par la CIRE a analysé tous les projets alternatifs que le Grand Conseil a traités depuis l'introduction de cet instrument en 1995 jusqu'à fin 2019.¹⁰ Voici les principales conclusions à ce sujet :

⁵ Les députés Michael Köppli (Berne, pvl) (porte-parole), Hannes Zaugg-Graf (Uetendorf, pvl), Ruedi Löffel-Wenger (Münchenbuchsee, PEV) et Patrick Freudiger (Langenthal, UDC).

⁶ Initiative parlementaire 285-2017 du 6 décembre 2017.

⁷ Journal 2018 du Grand Conseil du canton de Berne, p. 993-997.

⁸ Journal 2019 du Grand Conseil du canton de Berne, cahier 4, p. 6-7.

⁹ Trechsel, Alexander (2019) : *Gutachten zuhanden der SAK des Kantons Bern zur parlamentarischen Initiative (PI) 185-2017: «In dubio pro populo: Volksvorschläge vor grossrätlichen Eventualanträgen»*, Lucerne.

¹⁰ Depuis la réalisation de l'expertise, le Grand Conseil a adopté un autre projet alternatif lors de la session d'été 2020, dans le cadre des délibérations sur la loi sur le commerce et l'industrie (LCI).

- Dans l'ensemble, le projet alternatif est rarement utilisé : en 24 ans, le Parlement a statué sur huit projets alternatifs, mais une hausse se dessine ces neuf dernières années.¹¹ Un échantillon correspondant à la législature 2014-2018 révèle que, pendant cette période, environ 6 pour cent des projets principaux ont été confrontés à un projet alternatif. Selon l'expertise, il s'agissait en règle générale de projets particulièrement conflictuels et « vulnérables au référendum ».¹²
- Les projets alternatifs qui parviennent au vote final au Grand Conseil ne sont pas tous adoptés : pour les huit projets susmentionnés, le Grand Conseil a ainsi adopté cinq projets alternatifs et rejeté trois autres.¹³ Six de ces huit projets ont ensuite été soumis à une votation populaire, trois accompagnés d'un projet alternatif et trois sans projet alternatif.
- Au final, la majorité du Parlement l'a emporté avec le projet principal pour six des huit projets qui ont été confrontés à un projet alternatif. Dès lors, le Grand Conseil a connu plus de succès avec ses projets principaux qu'avec les votations populaires découlant d'un référendum facultatif sans discussion préalable d'un projet alternatif.¹⁴ Jamais un projet alternatif ne l'a emporté sur un projet principal lors d'une votation populaire.
- Dans l'ensemble, les projets alternatifs ont clairement servi à empêcher le dépôt d'un projet populaire (dans six des huit cas, c.-à-d. dans trois quarts des cas) et n'avaient pas pour but de parvenir, de manière constructive, à un consensus de base. Par conséquent, c'est avant tout la dimension « stratégique » de cet instrument qui a été mise à profit.¹⁵ L'expertise indique aussi que cette pratique est souvent appelée « tour de passe-passe » lors des débats du Grand Conseil.¹⁶
- L'expertise a abordé un aspect qui n'avait encore jamais été traité dans la littérature : le lien entre les projets alternatifs et la possibilité qu'a le Grand Conseil de soumettre un projet au référendum obligatoire extraordinaire. Pour les projets soumis à la votation facultative, 100 membres du Grand Conseil peuvent demander une votation obligatoire (référendum obligatoire extraordinaire ; art. 61, al. 2 ConstC).¹⁷ L'expert indique qu'en cas de référendum obligatoire les projets populaires sont généralement exclus (cf. art. 63, al. 3 ConstC). Le Grand Conseil dispose donc d'une seconde option pour empêcher le dépôt d'un projet populaire. Sur les huit projets pour lesquels le Grand Conseil a statué sur un projet alternatif, un a été d'emblée soumis à une votation obligatoire (car il s'agissait d'une modification de la Constitution ; cf. art. 61, al. 1, lit. a ConstC) ; les sept autres étaient soumis à une votation facultative. Le Grand Conseil a tenté de soumettre cinq de ces sept projets (c.-à-d. projet principal et éventuel projet alternatif) à une votation obligatoire et a réussi pour deux¹⁸ d'entre eux. En d'autres termes, le Grand Conseil a soumis au référendum obligatoire extraordinaire trois de ces sept projets, excluant ainsi les projets populaires.¹⁹ Dans la plupart des cas, il a motivé sa décision par le fait qu'un référendum obligatoire extraordinaire représentait un gain de temps par rapport à un référendum facultatif, car il faut par exemple attendre l'échéance des délais fixés pour la collecte et la certification des signatures en cas de référendum facultatif.

¹¹ Trechsel, Alexander (2019) : *Gutachten zuhanden SAK*, p. 4.

¹² Trechsel, Alexander (2019) : *Gutachten zuhanden SAK*, p. 6.

¹³ Trechsel, Alexander (2019) : *Gutachten zuhanden SAK*, p. 5.

¹⁴ Trechsel, Alexander (2019) : *Gutachten zuhanden SAK*, p. 8.

¹⁵ Trechsel, Alexander (2019) : *Gutachten zuhanden SAK*, p. 11-14.

¹⁶ Trechsel, Alexander (2019) : *Gutachten zuhanden SAK*, p. 24.

¹⁷ Trechsel, Alexander (2019) : *Gutachten zuhanden SAK*, p. 15.

¹⁸ L'expertise mentionne trois projets qui ont été soumis à un référendum obligatoire extraordinaire, mais la loi sur les caisses de pension cantonales a été prise en compte par erreur (cf. Journal 2013 du Grand Conseil du canton de Berne, cahier 4, p. 1133).

¹⁹ Trechsel, Alexander (2019) : *Gutachten zuhanden SAK*, p. 7.

Si l'effet exclusif du projet alternatif était supprimé, comme cela est demandé dans l'initiative parlementaire 285-2017, le Grand Conseil pourrait toujours recourir au référendum obligatoire extraordinaire. L'expert suppose que le Grand Conseil en ferait alors peut-être davantage usage pour empêcher le dépôt de projets populaires. Il appelle cette pratique « tour de passe-passe plus »²⁰, car elle permet aussi d'exclure les projets populaires.

2.5. Examens et interventions parlementaires antérieurs concernant le projet alternatif et le projet populaire

Dans le cadre de la révision totale de la législation parlementaire, la Commission de révision du droit parlementaire a décidé, à l'issue de ses travaux, de déposer deux initiatives parlementaires (185-2013 « Modification constitutionnelle pour renforcer les pouvoirs du Grand Conseil » et 186-2013 « Réexamen du projet populaire et du projet alternatif »). L'initiative parlementaire 186-2013 était formulée de manière très ouverte et ne donnait aucune indication quant à la direction que devrait prendre une éventuelle nouvelle réglementation. Lors de la session de novembre 2013, le Grand Conseil lui a accordé son soutien provisoire.²¹ Les délibérations sur le projet ont débuté après l'entrée en vigueur de la nouvelle législation sur le Grand Conseil au 1^{er} juin 2014 et ont été menées par la CIRE nouvellement constituée.²²

La CIRE a analysé les avantages et les inconvénients des dispositions en vigueur et a procédé à une évaluation du projet alternatif et du projet populaire, notamment en se fondant sur un avis de droit émis par le professeur Andreas Glaser du Zentrum für Demokratie (Centre pour la démocratie) d'Aarau²³. Elle a également effectué des clarifications concernant la procédure à appliquer pour la votation sur les variantes. Dans ses conclusions, la CIRE a porté un regard fondamentalement positif sur le projet alternatif et le projet populaire ainsi que sur la procédure de votation et a proposé au Grand Conseil de conserver les dispositions en vigueur. Les clarifications de la CIRE n'ont porté qu'indirectement sur des questions liées à une adaptation éventuelle de l'effet exclusif du projet alternatif vis-à-vis du projet populaire.

Dans son évaluation globale des initiatives parlementaires 185-2013 et 186-2013, qu'elle a examinées conjointement, la CIRE est parvenue à la conclusion que les adaptations qui seraient à opérer n'étaient pas suffisamment importantes et urgentes pour justifier une révision de la Constitution.²⁴ Elle a donc proposé au Grand Conseil de ne pas entrer en matière sur le projet. Le Grand Conseil a suivi la recommandation de la commission et a décidé, lors de la session de novembre 2016, de ne pas entrer en matière.

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

Outre le droit en vigueur et l'initiative parlementaire 285-2017, la CIRE a étudié six autres variantes de modifications : (i) égalité entre le projet alternatif et le projet populaire sans effet exclusif ;

²⁰ Trechsel, Alexander (2019) : *Gutachten zuhanden SAK*, p. 15.

²¹ Journal 2013 du Grand Conseil du canton de Berne, p. 1249-1258.

²² Cf. 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)*, Journal 2016 du Grand Conseil, annexe 18. Pour une analyse scientifique de l'initiative parlementaire 186-2013, voir Baumgartner, Céline/Bundi, Christina (2017) : *Eventualantrag und Volksvorschlag im Kanton Bern*, in LEGES 2017/1, p. 83-96.

²³ Andreas Glaser, Uwe Serdült et Evren Somer (2015). *Volksvorschlag und Eventualantrag*. Avis de droit sur mandat de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) du Grand Conseil du canton de Berne, Aarau.

²⁴ 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)*, Journal 2016 du Grand Conseil, annexe 18, p. 40.

(ii) suppression du projet alternatif et du projet populaire ; (iii) possibilité d'adopter des projets alternatifs par une minorité du Parlement ; (iv) votation populaire obligatoire en cas de projet alternatif ; (v) introduction d'une majorité qualifiée pour les projets alternatifs et (vi) introduction d'une majorité qualifiée pour les projets alternatifs + votation populaire obligatoire. Elle a discuté des avantages et des inconvénients de chacune de ces variantes et a comparé leurs conséquences présumées du point de vue des droits populaires (et d'une éventuelle minorité au Parlement), d'une part, et du point de vue de la majorité du Grand Conseil, d'autre part.

Sur cette base, la CIRE a identifié deux variantes de modifications qui renforcent les droits populaires, puisqu'elles amoindrissent ou excluent la possibilité d'utiliser le projet alternatif de manière « stratégique » pour empêcher le dépôt d'un projet populaire. Par ailleurs, eu égard au risque éventuel de confusion du corps électoral par des votations portant sur différentes variantes, la CIRE attire l'attention sur la possibilité d'abolir ces deux instruments.

Ainsi, dans le cadre de la présente consultation, le droit en vigueur sera comparé au projet de réglementation correspondant à l'initiative parlementaire 285-2017 « In dubio pro populo : les projets populaires priment les projets alternatifs du Grand Conseil, à la variante « Majorité qualifiée pour le projet alternatif » et à la variante « Suppression du projet alternatif et du projet populaire ». Alors que la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 285-2017 requiert une modification de la Constitution, la variante « Majorité qualifiée pour le projet alternatif » peut être mise en œuvre au niveau des lois (cf. notamment le ch. 5.2). La troisième variante, « Suppression du projet alternatif et du projet populaire », rend nécessaire une modification de la constitution et des adaptations législatives. Avant de passer en revue les avantages et les inconvénients de ces trois variantes de modifications, il convient d'évaluer brièvement la réglementation en vigueur :

Le droit en vigueur renforce la position du Parlement et garantit que les projets rallient un consensus de base minimum au sein de la majorité du Parlement. De plus, grâce à l'effet exclusif du projet alternatif, le Grand Conseil peut empêcher le dépôt de projets populaires contraires à l'esprit du système.

Cependant, le droit en vigueur présente un inconvénient de taille : la possibilité d'utiliser le projet alternatif de manière « abusive » est attestée d'un point de vue théorique et pratique. Dans environ trois quarts des cas, le Grand Conseil a en effet recouru au projet alternatif de manière « stratégique » pour empêcher le dépôt d'un projet populaire (pratique dite du « tour de passe-passe »). En outre, les cas où le projet alternatif a été utilisé montrent que celui-ci ne constitue pas toujours une « véritable » alternative au projet principal, mais sert uniquement à accroître les chances de succès du projet principal ou encore à rendre le référendum peu attrayant ou risqué sur le plan politique pour la minorité du Parlement.²⁵

3.1. Variante correspondant à l'initiative parlementaire 285-2017 « In dubio pro populo : les projets populaires priment les projets alternatifs du Grand Conseil »

Le principal avantage de la modification constitutionnelle demandée dans l'initiative parlementaire 285-2017 (art. 63, al. 2 et 3) est que le projet alternatif ne permet plus d'exclure le projet populaire, ce qui empêche le recours à la pratique dite du « tour de passe-passe ». C'est même le contraire : si un projet populaire est déposé, le projet alternatif est caduc. Cette variante affaiblit, par conséquent, la position du Parlement, ce qui peut représenter un inconvénient pour le Grand Conseil. L'expert relève un autre inconvénient : si les projets populaires priment les projets alternatifs, il faut s'attendre à une légère augmentation du nombre de projets populaires, mais l'expert ne table pas sur une avalanche de tels projets.²⁶

En outre, l'expert attire l'attention sur le fait que le Grand Conseil pourra toujours soumettre un projet au référendum obligatoire extraordinaire en cas de majorité qualifiée (cf. art. 61, al. 2 ConstC)

²⁵ Trechsel, Alexander (2019) : *Gutachten zuhanden SAK*, p. 4.

²⁶ Trechsel, Alexander (2019) : *Gutachten zuhanden SAK*, p. 20.

et, ainsi, exclure le projet populaire (pratique dite du « tour de passe-passe plus », voir les explications au ch. 2.4). Cela requiert toutefois l'accord d'au moins 100 membres du Grand Conseil, soit une majorité qualifiée, et donc une large coalition des partis ainsi que l'approbation des voix du centre de l'échiquier politique. Cette condition peut néanmoins être considérée comme un avantage, parce que les projets doivent aussi rallier une partie de la minorité du Parlement et, partant, que des compromis doivent être faits.

3.2. Variante « Majorité qualifiée pour le projet alternatif »

Les décisions du Grand Conseil sont adoptées à la majorité des votants, sauf disposition contraire de la Constitution ou de la loi (art. 78 de la loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil [LGC]²⁷). Il n'existe aucune disposition particulière concernant l'adoption d'un projet alternatif. Par conséquent, la majorité des votants est requise.

La variante « Majorité qualifiée pour le projet alternatif » impose des conditions plus exigeantes pour l'adoption des projets alternatifs. La pratique dite du « tour de passe-passe » ne pourra plus être utilisée comme jusqu'ici, car la majorité du Parlement ne pourra plus adopter un projet alternatif à la majorité simple dans le but d'exclure un projet populaire. En effet, la majorité qualifiée sera requise et il faudra donc que les voix du centre de l'échiquier politique se rallient au projet. Pour parvenir à une large coalition entre les parties, le projet alternatif devra ainsi tenir compte des préoccupations d'une partie de la minorité du Parlement et constituerait alors une « véritable » alternative au projet principal. Toutefois, le Grand Conseil pourra toujours empêcher un projet populaire en ayant recours au référendum obligatoire extraordinaire.

L'expert estime que cette variante présente l'inconvénient suivant : le projet principal et le projet alternatif n'ont plus obligatoirement la même légitimité démocratique. Ils rallient certes tous deux une majorité du Parlement, mais le projet alternatif doit répondre à des exigences plus élevées que le projet principal. Dans le même temps, le Parlement doit formuler une recommandation à l'intention du peuple pour la question subsidiaire, qu'il le veuille ou non. S'il recommande d'adopter le projet principal, qui a à peine obtenu la majorité simple et qui bénéficie donc d'un soutien moins important que le projet alternatif, il va forcément créer la confusion au sein du peuple.²⁸ Il faut cependant relever que cette situation s'est déjà produite sous le droit en vigueur (projet alternatif concernant la loi sur les impôts en 2001) et que les objets de votation peuvent malgré tout être présentés clairement aux citoyens et citoyennes.²⁹ De plus, lors d'autres votations sur des variantes, il est déjà arrivé que le Grand Conseil n'ait, au final, pas recommandé l'adoption du projet principal.³⁰

Quorums existants

Normalement, les décisions du Grand Conseil sont adoptées à la *majorité des votants*, mais la Constitution ou la loi peuvent prévoir une disposition contraire (art. 78 LGC). D'autres quorums existent donc déjà pour les décisions du Grand Conseil : la Constitution requiert par exemple l'accord de 70 députés et députées pour soumettre au référendum facultatif les arrêtés du Grand Conseil qui ne portent pas sur une question de procédure, l'accord de 100 députés et députées pour soumettre les projets au référendum obligatoire (cf. art. 62, al. 1, lit. f et art. 61, al. 2

²⁷ RSB 151.21

²⁸ Trechsel, Alexander (2019) : *Gutachten zuhanden SAK*, p. 17.

²⁹ Ce serait de nouveau le cas si la loi sur le commerce et l'industrie (LCI) qui a été adoptée lors de la session d'été 2020 passait en votation populaire.

³⁰ Ce fut le cas pour la loi sur l'utilisation des eaux en 2002 (cf. Nuspliger, Kurt/Mäder, Jana [2012]) : *Bernisches Staatsrecht*, Berne, p. 129) et pour la loi cantonale sur l'énergie en 2011. Dans les deux cas, le Grand Conseil a recommandé aux citoyens et citoyennes de ne pas donner la préférence à son propre projet, mais au projet populaire.

ConstC)³¹, l'accord de trois cinquièmes des députés et députées (soit 96 députés et députées) pour les freins à l'endettement et l'accord de la majorité des députés et députées (soit 81 députés et députées) pour le frein à l'augmentation des impôts (cf. art. 101a à 101c ConstC). De plus, la reconsidération d'une affaire au Grand Conseil nécessite l'approbation de deux tiers des votants (soit 107 votants si les 160 députés et députées sont présents et qu'aucun d'entre eux ne s'absentent, cf. art. 79 LGC).

Des quorums moins élevés sont aussi possibles.³² Ainsi, la convocation d'une session supplémentaire ne requiert que la demande de 40 députés et députées (cf. art. 10, al. 2 LGC) et les propositions minoritaires d'une commission doivent uniquement recueillir un tiers des voix (p. ex. 6 sur 17 ; cf. art. 50, al. 2 du règlement du Grand Conseil du 4 juin 2013 [RGC]³³). En ce qui concerne le projet alternatif, la possibilité d'habiliter une minorité du Grand Conseil à soumettre un tel projet a été étudiée dans le cadre de la modification constitutionnelle de 1995, mais elle a été rejetée par le législateur notamment pour éviter que des coalitions politiques changeantes puissent proposer une multitude de projets.³⁴

Comme le montrent les exemples susmentionnés, différents quorums ont été fixés dans les actes législatifs. La CIRE est d'avis que le quorum choisi pour la variante « Majorité qualifiée pour le projet alternatif » **ne doit pas être nouveau** mais s'appuyer sur un quorum existant.

Différence entre un nombre de votants et un nombre fixe de députés et députées

Pour définir le seuil de la majorité qualifiée, il faut tout d'abord choisir s'il convient de fixer un nombre de votants, ce qui peut entraîner des différences dans le nombre de voix requises en fonction des présences et des abstentions, ou plutôt un nombre fixe de députés et députées, lequel peut être plus ou moins difficile à atteindre selon le nombre de membres présents.

D'une part, le projet alternatif est une proposition indépendante du Grand Conseil et le quorum pourrait donc se baser sur le nombre de votants, à l'instar du projet principal, c'est-à-dire que le nombre d'abstentions et le nombre d'absents ne seraient pas pris en compte. D'autre part, l'adoption d'un projet alternatif exclut les projets populaires et il peut donc s'avérer pertinent d'avoir la même exigence pour tous les projets (comme c'est par exemple le cas pour la soumission d'un projet au référendum facultatif ou obligatoire). De plus, tous les quorums applicables aux décisions

³¹ Ces deux quorums ont été à l'origine fixés de manière « parallèle » lorsque le Grand Conseil comptait encore 200 membres : au moins 80 députés et députées devaient approuver le référendum facultatif et 120 le référendum obligatoire (80 + 120 = 200). Ce parallélisme a été abandonné lorsque le Grand Conseil est passé à 160 membres (70 + 100 = 170 et non 160). En ce qui concerne le quorum originel de 80 pour le référendum facultatif, le législateur était d'avis que cette limite permettait d'éviter que de petits groupes d'opposition au sein du Parlement ne puissent remettre en question une décision majoritaire du Grand Conseil (cf. Bolz, Urs [1995] : *commentaire des articles 61 et 62 ConstC*, in : Manuel de droit constitutionnel bernois, Berne).

³² Tant les quorums élevés que les quorums plus bas peuvent aider les minorités : un quorum plus bas permet à une minorité de ne pas avoir à rallier la majorité du Grand Conseil. Cependant, les quorums élevés peuvent aussi servir les minorités : ces dernières ne peuvent certes pas imposer une décision, mais elles disposent d'une « minorité de blocage », car la décision ne peut pas être adoptée uniquement grâce aux voix de la majorité « normale » et requiert donc un soutien plus large. Dans de tels cas, la majorité du Parlement a régulièrement besoin des voix des autres formations politiques (cf. Bundi, Christina [2017] : *Minderheitenrechte im Grossen Rat des Kantons Bern*, in : Parlement/Parlement/Parlamento 1/2017, Berne, p. 32 ss).

³³ RSB 151.211

³⁴ Bolz, Urs (1995) : commentaire de l'article 63 ConstC, in : Manuel de droit constitutionnel bernois, Berne, p. 418. Procès-verbaux des délibérations de la Commission de la révision constitutionnelle 1989 – 1992, p. 1107.

du Grand Conseil se fondent sur un nombre fixe de députés et députées, à l'exception de la reconsidération d'une affaire au Grand Conseil, qui requiert l'accord de deux tiers des votants (cf. art. 79 LGC)

Par conséquent, la CIRE estime que, pour la variante « Majorité qualifiée pour le projet alternatif », le seuil de la majorité qualifiée doit correspondre à un **nombre fixe de députés et députées**.

Définition du seuil de la majorité qualifiée

Il convient maintenant de fixer le quorum. Il doit être au moins supérieur à la majorité simple car, sinon, aucune nouvelle disposition n'est requise et la majorité peut continuer à utiliser le projet alternatif de manière purement stratégique pour empêcher un projet populaire (pratique dite du « tour de passe-passe »). Il doit également réduire la possibilité qui existe actuellement pour le Grand Conseil d'accroître les chances de succès d'un projet principal en soumettant aux citoyens et citoyennes une variante qui n'est pas vraiment souhaitée par la majorité ou la minorité du Parlement. Enfin, il doit permettre qu'à l'avenir le peuple ne doive plus se prononcer sur un projet alternatif qui n'est au final soutenu par aucun parti pendant la campagne. Malgré tout, il ne doit pas être trop élevé afin qu'il soit toujours possible de rallier une majorité derrière un projet alternatif et que le Grand Conseil puisse donc continuer à adopter de tels projets (« aussi élevé que nécessaire, mais aussi bas que possible »).

Pour pouvoir estimer les conséquences possibles d'un quorum, il est utile non seulement de définir les objectifs de la majorité qualifiée, mais aussi d'analyser les rapports de force au sein du Grand Conseil par le passé. Il est intéressant de savoir à quelles majorités les projets alternatifs ont été adoptés jusqu'à présent (cf. tableau 1 ci-dessous). A cet égard, il convient de tenir compte du fait que les membres du Grand Conseil et les groupes auraient pu agir différemment si d'autres exigences que la majorité simple avaient été applicables.³⁵ Par ailleurs, il est important de savoir comment les forces politiques ont évolué au sein du Grand Conseil, car la majorité qualifiée sert à accroître le nombre de voix requises pour un projet alternatif et, partant, à élargir les alliances (cf. graphique 1 ci-dessous).

Le tableau 1 montre à quelles majorités les projets alternatifs et les projets principaux correspondants ont été adoptés ou rejetés par le Grand Conseil. Il comporte le nombre de députés et de députées, le pourcentage de votants (pour ou contre) et le pourcentage de membres (pour, contre, abstentions et absents). Il ressort par exemple du tableau que, depuis que le Grand Conseil se compose de 160 membres, les projets alternatifs n'ont obtenu la majorité qualifiée (81 députés et députées) qu'une fois (pour la loi sur les caisses de pension cantonales). En règle générale, les projets alternatifs ont été adoptés ou rejetés à de plus petites majorités. On voit également que, en pourcentage de membres, les projets alternatifs n'ont réussi à rallier la moitié ou plus des membres du Grand Conseil que dans trois cas sur huit.

Pour sa part, le graphique 1 montre que les rapports de majorité au sein du Grand Conseil ont beaucoup changé depuis l'introduction du projet alternatif en 1995. L'alliance formée par l'UDC, le PLR et d'autres petits partis du centre droit représentait, par exemple, près de 60 pour cent des sièges dans les années 1990. Pour atteindre un tel résultat lors de la législature en cours, il faudrait aussi compter le PBD et le pvl.

Majorité qualifiée de 81 députés et députées

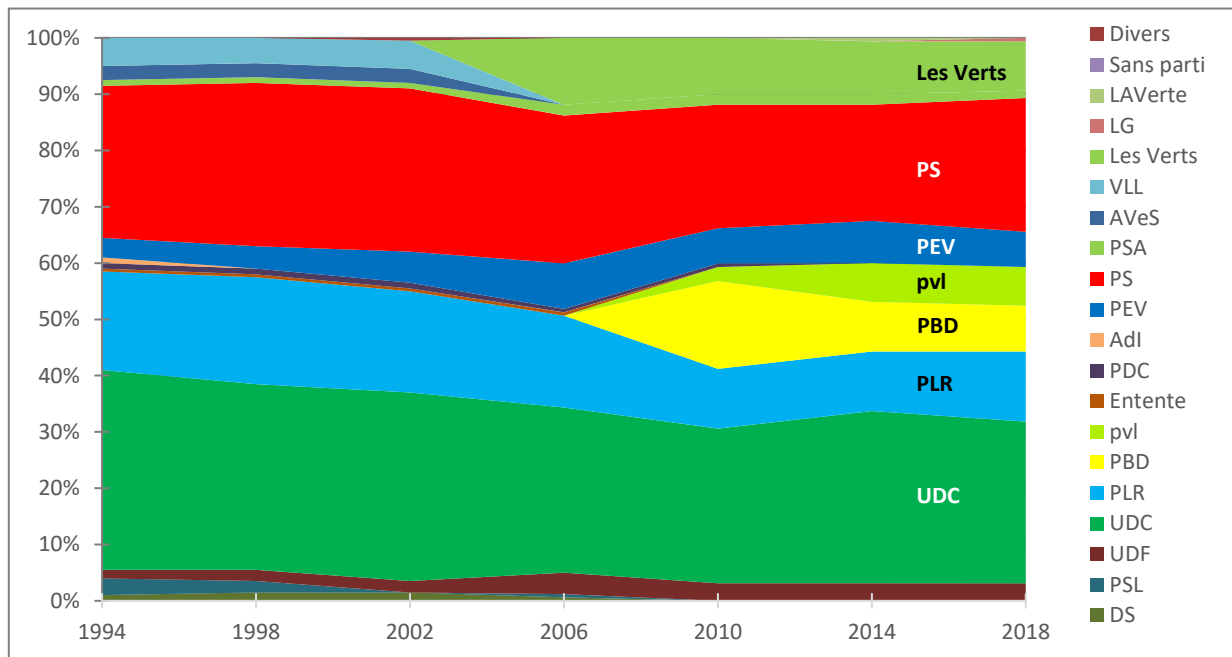
Si la variante « Majorité qualifiée pour le projet alternatif » est retenue, la CIRE propose que l'adoption des projets alternatifs par le Grand Conseil nécessite à **l'avenir l'approbation de 81 députés et députées**. De prime abord, cette exigence semble identique à la majorité simple (81 députés et députées) lorsque tous les membres du Grand Conseil sont présents pour le vote. Cependant, le

³⁵ Cf. Trechsel, Alexander (2019) : *Gutachten zuhanden der SAK des Kantons Bern zur parlamentarischen Initiative (PI) 185-2017: «In dubio pro populo: Volksvorschläge vor grossrätlichen Eventualanträgen»*, Lucerne, p. 18.

Grand Conseil se réunit rarement en plénum ; cette exigence est donc, dans les faits, bien plus élevée que celle qui s'applique aujourd'hui (cf. exemples dans le tableau 1). En outre, cette majorité qualifiée correspond à un quorum qui existe déjà dans la Constitution, à savoir celui pour le frein à l'augmentation des impôts (cf. art. 101c ConstC). Elle s'appuie, par ailleurs, sur le droit en vigueur concernant le projet alternatif, à la seule différence que l'adoption d'un tel projet par le Grand Conseil ne nécessite plus la majorité des votants, mais la majorité des membres. Enfin, elle permet d'atteindre l'objectif visé en empêchant l'utilisation purement stratégique du projet alternatif pour empêcher un projet populaire, car la majorité du Parlement ne pourra plus adopter un projet alternatif à la majorité simple. Le Grand Conseil pourra continuer à utiliser la pratique dite du « tour de passe-passe », car les projets alternatifs excluront toujours les projets populaires, bien qu'ils nécessitent la majorité qualifiée. Cependant, il faudra qu'une partie de la minorité du Parlement soutienne le projet, ce qui en ferait une « véritable » alternative au projet principal. Ainsi, les citoyens et citoyennes pourront statuer sur des variantes « authentiques » en cas de votation. Enfin, le quorum de 81 députés et députées reste assez bas pour que les membres du Grand Conseil et les groupes conservent leur marge de manœuvre politique et pour que des projets alternatifs puissent être effectivement adoptés.

Titre de l'affaire du Grand Conseil	Date de l'arrêt du Grand Conseil (projet alternatif)	Nb de députés et de députées	Nb de député-e-s présents lors du vote sur le projet alternatif		Vote du GC concernant le projet alternatif final				Vote du GC concernant le projet principal			
					Oui	Non	Abs-tentions	Abs-sents	Oui	Non	Abs-tentions	Abs-sents
Loi sur les impôts 2001	22.11.1999	200	188	Nombre	111	62	15	12	106	73	8	13
				en % des votants	64 %	36 %			59 %	41 %		
				en % des membres	56 %	31 %	8 %	6 %	53 %	37 %	4 %	7 %
Constitution du canton de Berne ; introduction d'un frein au déficit : frein au déficit sans frein à l'augmentation des impôts	12.09.2001	200	175	Nombre	76	95	4	25	109	58	7	26
				en % des votants	44 %	56 %			65 %	35 %		
				en % des membres	38 %	48 %	2 %	13 %	55 %	29 %	4 %	13 %
Loi sur les droits politiques : découpage du canton en 14 cercles électoraux *	20.11.2001	200	191	Nombre	46	143	2	9	100	63	4	33
				en % des votants	24 %	76 %			61 %	39 %		
				en % des membres	23 %	72 %	1 %	5 %	50 %	32 %	2 %	17 %
Loi sur les impôts (LI) *	23.03.2010	160	155	Nombre	80	75	0	5	82	72	1	5
				en % des votants	52 %	48 %			53 %	47 %		
				en % des membres	50 %	47 %	0 %	3 %	51 %	45 %	1 %	3 %
Loi sur les soins hospitaliers (LSH) *	03.06.2013	160	151	Nombre	74	70	7	9	124	5	1	30
				en % des votants	51 %	49 %			96 %	4 %		
				en % des membres	46 %	44 %	4 %	6 %	78 %	3 %	1 %	19 %
Loi sur les caisses de pension cantonales (LCPC) *	10.09.2013	160	142	Nombre	81	61	0	18	86	42	18	14
				en % des votants	57 %	43 %			67 %	33 %		
				en % des membres	51 %	38 %	0 %	11 %	54 %	26 %	11 %	9 %
Loi portant introduction des lois fédérales sur l'assurance-maladie, sur l'assurance-accidents et sur l'assurance militaire (LiLAMAM) *	22.01.2015	160	146	Nombre	75	70	1	14	86	59	0	15
				en % des votants	52 %	48 %			59 %	41 %		
				en % des membres	47 %	44 %	1 %	9 %	54 %	37 %	0 %	9 %
Loi sur les impôts (LI) *	28.11.2017	160	152	Nombre	59	80	13	8	91	61	0	8
				en % des votants	42 %	58 %			60 %	40 %		
				en % des membres	37 %	50 %	8 %	5 %	57 %	38 %	0 %	5 %

Tableau 1 : tableau récapitulatif des résultats des votes du Grand Conseil pour les projets alternatifs traités jusqu'à fin 2019 (*utilisation « stratégique » du projet alternatif pour empêcher le dépôt d'un projet populaire selon Trechsel, Alexander [2019], Gutachten zuhanden der SAK des Kantons Bern zur parlamentarischen Initiative (PI) 185-2017 : « In dubio pro populo : Volksvorschläge vor grossrätlichen Eventualanträgen, Lucerne, p. 11 ss). Source : Journal du Grand Conseil du canton de Berne.



Graphique 1 : évolution des forces politiques au sein du Grand Conseil depuis 1995 (sièges en %). Source : Chancellerie d'Etat du canton de Berne

3.3. Variante « Suppression du projet alternatif et du projet populaire »

Aussi bien le projet alternatif que le projet populaire augmentent la complexité des votations populaires. Dès qu'un projet principal est soumis au peuple avec un projet populaire ou avec un projet alternatif, le corps électoral doit se prononcer sur les différentes variantes (voir aussi chap. 2.1. concernant la procédure à la p. 2). Une analyse statistique des votations dans le canton de Berne entre 1976 et 2014 montre que le nombre de bulletins blancs et nuls est en moyenne légèrement plus élevé lors de votations portant sur des variantes que lors de votations simples³⁶. Cela pourrait être l'expression d'une « confusion » du corps électoral lors de votations portant sur des variantes du même objet. Toutefois, l'étude a également constaté que la différence s'est réduite au fil du temps. Par ailleurs, même si le projet alternatif et le projet populaire étaient supprimés, les votations portant sur des variantes seront toujours possibles : si le Grand Conseil adopte un contre-projet à une initiative populaire déposée, le peuple votera sur deux variantes.

Un autre avantage majeur de la suppression du projet alternatif et du projet populaire réside dans le fait qu'aucun de ces deux instruments n'est soumis ni à la phase préliminaire habituelle de la procédure législative, ni à la procédure de consultation. En d'autres termes, il y a un risque que le contenu des projets alternatifs et des projets populaires soit moins abouti et n'ait pas fait l'objet de la procédure d'assurance-qualité habituelle. Tout comme pour l'initiative populaire, le Grand Conseil n'a en outre pas la possibilité de modifier la teneur d'un projet populaire. La conformité avec les exigences formelles n'est donc pas garantie.

³⁶ Glaser, Andreas, Uwe Serdült et Evren Somer (2015). Volksvorschlag und Eventualantrag. Rechtsgutachten im Auftrag der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK) des Grossen Rates des Kantons Bern (projet populaire et projet alternatif : expertise juridique mandatée par la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) du Grand Conseil du canton de Berne). Aarau, p. 11 ss

La suppression des deux instruments aurait également l'avantage de rendre impossible leur utilisation purement tactique mentionnée ci-avant (cf. « tour de passe-passe », chap. 3, p. 6 et « tour de passe-passe plus, chap. 3.1, p. 7).

En ce qui concerne les inconvénients de la suppression du projet populaire et du projet alternatif, on peut citer les arguments de l'expertise : « [la suppression des deux instruments] [...] serait une alternative radicale, qui aurait toutefois pour effet probable de limiter fortement les droits populaires. Jusqu'ici, sept projets populaires ont été adoptés par le peuple et, le cas échéant, préférés au projet principal. En revanche, aucune proposition alternative de la part du Grand Conseil n'a jusqu'à aujourd'hui eu la préférence du corps électoral face au projet principal. Pour le Grand Conseil, la suppression simultanée des deux instruments ne changera pas grand-chose, ou du moins, cela semble improbable » (trad.).³⁷

3.4. Cantons et Confédération³⁸

Les cantons d'Appenzell-Rhodes extérieures, de Bâle-Campagne, des Grisons, de Lucerne, de Nidwald, de Schaffhouse, de Soleure, du Tessin, de Vaud, du Valais, de Zoug et de Zurich connaissent les votations sur des variantes telles qu'elles existent dans le canton de Berne avec le projet alternatif. Dans tous ces cantons, les variantes au projet principal doivent être adoptées par décision majoritaire du Parlement. Certains cantons permettent les votations sur des variantes pour tous les projets qui peuvent faire l'objet d'un référendum (constitution, lois, arrêtés), alors que d'autres ne le permettent que pour les modifications de la constitution (p. ex. AR, TI, VD et VS). De plus, certains cantons limitent le nombre de variantes admises (p. ex. GR et ZG).

Seul le canton de Nidwald connaît le référendum constructif tel qu'il est pratiqué dans le canton de Berne avec le projet populaire. Cependant, il existe une différence déterminante entre la situation juridique du canton de Nidwald et celle du canton de Berne : dans le canton de Nidwald, le projet alternatif n'a pas d'effet exclusif vis-à-vis du projet populaire. Cet effet n'existait pas non plus dans le canton de Zurich, qui a introduit le référendum constructif en 2005 lors de la révision totale de sa constitution. Il l'a ensuite aboli en 2012, principalement en raison du nombre élevé de projets populaires soumis (dû au relativement faible nombre de signatures requises), de la complexité de la procédure de votation sur des variantes ainsi que de l'affaiblissement du Parlement. Le référendum constructif a aussi fait l'objet de discussions au niveau fédéral, mais a pour l'instant toujours été rejeté. En 2000, le peuple et les cantons ont en effet refusé une initiative populaire demandant l'introduction de ce type de référendum.

4. Commentaire des articles

4.1. Commentaire relatif à la variante « Initiative parlementaire 285-2017 » (colonne 2 [variante a] du tableau synoptique – 1^e partie)

Comme expliqué précédemment, l'initiative parlementaire 285-2017 demande pour l'essentiel de *renverser l'effet exclusif* selon lequel aucun projet populaire ne peut être déposé lorsque le Grand Conseil a adopté un projet alternatif. Cela signifie que le projet alternatif du Grand Conseil serait caduc si un projet populaire était soumis. Ainsi, les projets alternatifs ne pourraient

³⁷ Cf. Trechsel, Alexander (2019): Gutachten zuhanden der SAK des Kantons Bern zur parlamentarischen Initiative (PI) 185-2017: «In dubio pro populo: Volksvorschläge vor grossrätlichen Eventualanträgen» (Expertise à l'intention de la CIRE du canton de Berne relative à l'initiative parlementaire (IP) 185-2017 : « In dubio pro populo : les projets populaires priment les projets alternatifs du Grand Conseil », non disponible en français) Lucerne. p. 25

³⁸ Cf. 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)*, Journal 2016 du Grand Conseil, annexe 18, p. 22 ss, et Glaser, Andreas et al. (2015) : *Volksvorschlag und Eventualantrag*, Aarau, p. 13 ss.

plus être utilisés pour empêcher un projet populaire (« les projets populaires priment les projets alternatifs »). Pour ce faire, il serait nécessaire de modifier l'article 63, alinéas 2 et 3 ConstC.

Article 63, alinéas 2 et 3 ConstC

A l'avenir, le projet alternatif éventuellement adopté sera caduc si un projet populaire est soumis. Le texte original de l'initiative parlementaire sera précisé à l'alinéa 2 par la mention de l'article 63, alinéa 3 ConstC, car les projets alternatifs et les projets populaires ne portent pas exactement sur les mêmes objets. En effet, le Grand Conseil peut adopter un projet alternatif pour tous les projets qui sont soumis à la votation populaire, alors que les projets populaires ne peuvent concerner qu'une loi ou un arrêté de principe.

Les autres exigences liées aux projets alternatifs et aux projets populaires ainsi que la procédure de votation restent inchangées, raison pour laquelle *aucune autre modification de la Constitution ou d'un autre acte législatif ne serait requise* (p. ex. exigences liées au formulaire de référendum ou constatation de l'aboutissement et de la validité des projets populaires [art. 125 à 139 LDP, art. 112 RGC] ; cf. aussi l'art. 63, al. 4 ConstC en corrélation avec l'art. 60, al. 2 ConstC).

Dispositions transitoires et entrée en vigueur

L'entrée en vigueur de la proposition ne nécessite aucune adaptation d'autres actes législatifs. La modification de la Constitution peut donc prendre effet dès son acceptation en votation populaire.

4.2. Commentaire relatif à la variante « Majorité qualifiée pour le projet alternatif » (colonne 3 [variante b] du tableau synoptique – 1^e partie)

Une *autre* possibilité existe pour compliquer l'exclusion des projets populaires : conserver l'effet exclusif du projet alternatif vis-à-vis du projet populaire (impossible de soumettre un projet populaire lorsqu'un projet alternatif a été adopté), mais en compliquer l'utilisation en instaurant que l'adoption d'un *projet alternatif requiert une majorité qualifiée*. D'autres voix au sein du Grand Conseil devraient alors se rallier au projet et une plus large coalition serait nécessaire. Pour cela, il faudrait que le projet alternatif constitue une « véritable » alternative au projet principal. Dès lors, les citoyens et citoyennes pourraient statuer sur des variantes « authentiques » en cas de votation.

Une telle majorité qualifiée ne doit pas être inscrite dans la Constitution. Il suffit de la réglementer au niveau de la loi, comme à l'accoutumée. A l'heure actuelle, l'adoption d'un projet alternatif par le Grand Conseil requiert la majorité des votants (art. 78 LGC ; la Constitution et les lois ne prévoient pas de disposition contraire). Ainsi, le législateur n'a pas compté la majorité nécessaire pour les projets alternatifs parmi les normes étatiques fondamentales qui doivent être inscrites dans la Constitution. Toutefois, le projet alternatif a des répercussions sur les droits populaires, en particulier sur les projets populaires, ce qui lui confère une grande importance. Cette situation pourrait donc parler en faveur d'une base constitutionnelle, mais l'introduction d'une majorité qualifiée pour le projet alternatif permet de compliquer l'exclusion des projets populaires et, partant, de renforcer les droits populaires par rapport à ce que prévoit le droit en vigueur. Par conséquent, il ne semble pas non plus nécessaire de ce point de vue de réglementer la majorité qualifiée dans la Constitution. Celle-ci sera donc inscrite au niveau des lois (art. 78 LGC), concrètement dans la loi sur le Grand Conseil. De plus, une précision sera apportée dans le règlement du Grand Conseil.

4.2.1. *Commentaire relatif à la loi sur le Grand Conseil (LGC)*

Du point de vue de la systématique du droit, il est nécessaire d'intégrer une disposition au chapitre 9 de la loi sur le Grand Conseil, qui concerne les cas particuliers d'objets soumis à délibération. Le nouvel article 88a sera donc ajouté à la suite des dispositions existantes.

Article 88a (nouveau) LGC

Sur la forme, cet article reprend la terminologie utilisée dans la Constitution pour le projet alternatif (art. 63, al. 2 ConstC ; [« projet », etc.]).

Il définit la majorité qualifiée requise, à savoir *l'approbation de 81 membres du Grand Conseil* (cf. explications détaillées au ch. 3.2).

Dispositions transitoires et entrée en vigueur

Au final, l'introduction d'une majorité qualifiée pour le projet alternatif *ne nécessite aucune autre modification d'actes législatifs*, en particulier aucune modification de la loi sur les droits politiques car celle-ci ne couvre pas le projet alternatif (cf. notamment l'art. 2 LDP). Il n'est pas non plus nécessaire d'abroger des dispositions législatives. La date d'entrée en vigueur de la modification sera fixée au cours des débats parlementaires.

4.2.2. *Commentaire relatif au règlement du Grand Conseil (RGC)*

La modification proposée du règlement du Grand Conseil (RGC) n'est pas impérative pour l'introduction d'une majorité qualifiée concernant le projet alternatif. Le présent projet est toutefois l'occasion de procéder à cette modification.

Du point de vue de la systématique du droit, il est nécessaire d'intégrer la *précision* proposée à la disposition relative au projet alternatif, c'est-à-dire à l'article 114 RGC.

Article 114, alinéa 3 RGC

Le nouvel alinéa 3 prévoit que, en vue d'une votation populaire, le Grand Conseil doit s'exprimer sur la question subsidiaire, ce qui est déjà le cas aujourd'hui pour les autres votations sur des variantes. Sur la forme, cet alinéa reprend la terminologie utilisée dans la Constitution pour la procédure de votation (art. 60, al. 2 ConstC ; « projet », « préférence », etc.). Au surplus, la majorité qualifiée pour le projet alternatif ne change rien à la procédure de votation populaire (cf. art. 63, al. 4 ConstC en corrélation avec l'art. 60, al. 2 ConstC ; le double oui, le double non, etc. sont toujours possibles).

Dispositions transitoires et entrée en vigueur

Il n'est pas nécessaire de procéder à d'autres modifications du RGC ou de modifier d'autres décrets. En ce qui concerne l'entrée en vigueur, les modifications du RGC pourraient très bien être arrêtées sans qu'une majorité qualifiée soit fixée pour le projet alternatif (à un niveau législatif supérieur), car elles sont aussi pertinentes sous le droit en vigueur. Cependant, l'ajout de l'alinéa 3 est dû à l'introduction d'une majorité qualifiée et à la modification de la LGC qui en découle, raison pour laquelle il est judicieux de lier la modification du RGC et la modification de la LGC et de les faire entrer en vigueur à la même date.

4.3. *Commentaire relatif à la variante « Suppression du projet alternatif et du projet populaire » (colonne 2 [variante c] du tableau synoptique – 2^e partie)*

Comme évoqué au chiffre 3.3, il est également envisageable de supprimer complètement le projet alternatif et le projet populaire. Pour cela, il serait nécessaire de modifier la Constitution et la législation.

4.3.1. *Commentaire relatif à la Constitution (ConstC)*

Le principe du projet alternatif et du projet populaire est consacré dans l'article 63 ConstC, et plus précisément dans ses alinéas 2 à 4. En cas de suppression du projet populaire et du projet alternatif, il conviendrait dès lors de supprimer ces dispositions. Par ailleurs, il faudrait modifier en conséquence l'article 129 ConstC, qui concerne la procédure applicable à une éventuelle révision totale et qui en passant mentionne aussi le projet alternatif, même si une révision totale n'est pas à l'ordre du jour.

4.3.2. *Commentaire relatif à la loi sur les droits politiques (LDP)*

Différents passages de la loi sur les droits politiques (LDP) concrétisent le projet populaire. Dans l'éventualité de sa suppression, il conviendrait dès lors d'abroger l'ensemble de ces dispositions ainsi que tous les passages se référant au projet alternatif, à savoir les articles 1, 2, 27, 28, 42, 55 et 133 à 139. Il ne serait en revanche pas nécessaire de modifier ou d'abolir des dispositions d'autres lois. L'entrée en vigueur des modifications de la version adaptée de la LDP accompagnerait l'entrée en vigueur de la modification constitutionnelle : si la base constitutionnelle du projet alternatif et du projet populaire est caduque, les dispositions qui la précisent doivent être abrogées au même moment.

4.3.3. *Commentaire relatif au règlement du Grand Conseil (RGC)*

Le règlement du Grand Conseil (RGC) contient également des dispositions plus spécifiques sur le projet alternatif et sur le projet populaire, qu'il faudrait donc également abroger. Concrètement, il s'agit des articles 67, 112 et 114. En revanche, il ne serait pas nécessaire d'adapter ou d'abroger des dispositions d'autres décrets. L'entrée en vigueur de la modification du RGC concorde elle aussi avec celle de la modification constitutionnelle : si la base constitutionnelle des projets alternatifs est caduque, les dispositions qui la précisent doivent être abrogées au même moment.

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

Le projet n'est pas mentionné dans le programme gouvernemental de législature pour les années 2019 à 2022, car il se base sur une initiative parlementaire du Grand Conseil.

6. Conséquences financières

Le projet ne devrait pas avoir de conséquences financières.

7. Conséquences pour le personnel et pour l'organisation

Le projet ne devrait pas avoir de conséquences pour le personnel et pour l'organisation.

8. Conséquences pour les communes

Le projet ne devrait pas avoir de conséquences pour les communes.

9. Conséquences pour l'économie

Le projet ne devrait pas avoir de conséquences pour l'économie.

10. Résultat de la consultation du Conseil-exécutif et de la procédure de consultation

Résultat de la consultation de mai 2020

Avant la procédure de consultation, la CIRE a donné à deux reprises³⁹ au Conseil-exécutif la possibilité de prendre position sur le projet législatif (cf. art. 21 OPC⁴⁰). Dans ces prises de position, celui-ci a indiqué estimer qu'une modification du droit en vigueur était de mise, et fait par de son soutien au renforcement de l'instrument du projet populaire. Dans ce contexte, il soutient le but visé par l'initiative parlementaire et en particulier la variante a du présent projet. En ce qui concerne la variante b, il déplore d'une part que les exigences posées au projet alternatif soient plus élevées que pour le projet principal. D'autre part, il craint que l'introduction de la majorité qualifiée accentue le fait qu'une majorité décide comment un projet alternatif est conçu au final. Avec la variante a, qui donne la priorité au projet populaire, il s'attend en revanche à ce que le Grand Conseil soit incité à utiliser le projet alternatif de manière plus adéquate. Selon le Conseil-exécutif, un projet alternatif qui reflète effectivement une autre opinion (minoritaire) sur une question donnée pourrait contribuer à empêcher un projet populaire. Concernant la variante c, le Conseil-exécutif reconnaît certes que les instruments du projet populaire et du projet alternatif augmentent la complexité des votations populaires et que le nombre de votes blancs ou nuls est plus élevé que lors de votes simples. Toutefois, la suppression du projet populaire et du projet alternatif ne mettrait pas fin aux votes portant sur plusieurs variantes en cas de contre-projet à une initiative populaire, que ce soit au niveau cantonal ou fédéral. Par ailleurs, le Conseil-exécutif considère que les projets populaires répondent à un besoin ; dix projets populaires ont été soumis au vote depuis 1995, dont six ont eu la préférence du corps électoral sur le projet du Grand Conseil. Pour cette raison, le Conseil-exécutif rejette la suppression du projet populaire. Il ne prend pas position sur la proposition de supprimer le projet alternatif, car il s'agit là d'un instrument du Grand Conseil.

Résultat de la procédure de consultation

Sera complété ultérieurement.

11. Proposition

Sera complété ultérieurement.

Berne, le [date]

Au nom de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures,

Le président :

³⁹ Consultations de mai et d'août 2020

⁴⁰ Ordonnance sur les procédures de consultation et de corapport (OPC ; RSB 152.025).