



**Loi sur les droits politiques
(LDP)
(Modification)**

**Décret sur les droits politiques
(DDP)
(Modification)**

Table des matières

Synthèse	3
I. Rappel	3
II. But et objet du projet	3
1. Interventions déposées au Grand Conseil pour la suppression des bulletins électoraux non officiels	3
2. Suppression des bulletins préimprimés pour l'élection du Conseil-exécutif et des membres bernois du Conseil des Etats	4
III. Bulletins électoraux non officiels et options de rechange	5
1. But et problème posé	5
2. Options de rechange	5
IV. Commentaire des articles	6
1. Loi sur les droits politiques (LDP)	6
2. Décret sur les droits politiques (DDP)	7
3. Entrée en vigueur	8
V. Conséquences	9
1. Conséquences financières	9
2. Conséquences pour l'organisation et les effectifs du personnel	9
3. Conséquences pour les communes	9
4. Conséquences pour l'économie	9
VI. Liens avec le programme gouvernemental de législature	9
VII. Résultat de la procédure de consultation	9
VIII. Proposition	9

**Rapport
présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil
concernant la modification
– de la loi sur les droits politiques (LDP) et
– du décret sur les droits politiques (DDP)
(Suppression des bulletins électoraux non officiels
pour l'élection du Conseil-exécutif et des conseillers aux Etats)**

Synthèse

Le 19 novembre 2007, le Grand Conseil a adopté une motion demandant la suppression des bulletins préimprimés lors des élections selon le mode majoritaire (Conseil-exécutif et conseillers aux Etats) dans la perspective des élections de 2010.

Le Conseil-exécutif propose par conséquent la suppression des bulletins préimprimés pour l'élection du Conseil-exécutif et des membres bernois du Conseil des Etats. Il estime cependant que l'on ne peut pas les supprimer purement et simplement. Il pense qu'il faut prévoir de joindre aux bulletins officiels une liste des personnes dont l'élection est proposée. Cela permet de garantir que les électeurs et électrices sachent qui s'est porté candidat à l'élection.

Enfin, conformément à la proposition du Grand Conseil, le Conseil-exécutif se borne à proposer la suppression du bulletin électoral non officiel pour l'élection des conseillers d'Etat et des membres bernois du Conseil des Etats. La question de la suppression des bulletins non officiels pour l'élection des autorités d'arrondissement et de district pourra être traitée dans le cadre de la réforme judiciaire.

I. Rappel

Dans le canton de Berne, les *bulletins non officiels* sont admis depuis des décennies aux élections selon le mode majoritaire.¹⁾ Les bulletins non officiels sont des bulletins sur lesquels les groupements politiques, le plus souvent les partis, font imprimer la liste de leurs candidats et candidates. Ils sont joints au matériel électoral officiel ou, le cas échéant, au matériel de propagande électorale. Les électeurs et électrices peuvent ainsi choisir entre le bulletin officiel (sans impression) et un bulletin préimprimé.

¹⁾ Cf. Rapport présenté en juin 1979 par la Section présidentielle au Grand Conseil concernant la loi sur les droits politiques, commentaire de l'article 8 (avec la remarque selon laquelle les bulletins non officiels restent admis pour les élections selon le mode majoritaire) (Journal 1980, annexe 7).

Les bulletins non officiels présentent l'avantage de permettre aux groupements politiques de *recommander* leurs candidats et candidates directement aux électeurs et électrices. Les partis exercent ainsi une *influence* accrue sur le scrutin, ce qui relègue à l'arrière-plan l'aspect de la personnalité, pourtant spécifique du mode majoritaire.

Des critiques ont pour cette raison été formulées à diverses occasions à l'encontre du bulletin non officiel. Le Grand Conseil a traité par le passé plusieurs interventions qui préconisaient l'interdiction de ces bulletins, interventions déposées le plus souvent à la suite de tentatives échouées de passer du système majoritaire au système proportionnel.

En novembre 2007, le Grand Conseil a adopté par 82 voix contre 64 et 4 abstentions une motion demandant la *suppression des bulletins préimprimés* (M 301/2006 [Messerli, Nidau, PEV] «Elections selon le mode majoritaire: suppression des bulletins préimprimés», Journal du Grand Conseil 2007, 1137 ss). Le Conseil-exécutif était de ce fait chargé de créer les bases légales nécessaires afin qu'il n'y ait plus de bulletins préimprimés lors des futures élections selon le mode majoritaire (Conseil-exécutif et Conseil des Etats). Les dispositions devaient pouvoir entrer en vigueur au plus tard lors des prochaines élections cantonales, en 2010.

Le Conseil-exécutif remplit par le présent projet le mandat législatif que lui a donné le Grand Conseil.

II. But et objet du projet

La *suppression du bulletin non officiel* suppose la modification de la loi du 5 mai 1980 sur les droits politiques (LDP, RSB 141.1) et du décret du 5 mai 1980 sur les droits politiques (DDP, RSB 141.11).

Avant d'entrer en détail sur le bulletin non officiel à la section III et sur les options de rechange, nous allons récapituler la discussion politique qui a eu lieu à ce sujet:

1. Interventions déposées au Grand Conseil pour la suppression des bulletins électoraux non officiels

Le Grand Conseil a examiné à diverses reprises la revendication de la suppression des bulletins non officiels lors des élections selon le mode majoritaire:

1.1 Motion 301/2006 (Messerli, PEV): Elections selon le mode majoritaire: suppression des bulletins préimprimés

Cette intervention parlementaire récente, qui a conduit à la présente affaire, charge le Conseil-exécutif de proposer au Grand Conseil les bases légales permettant d'interdire les bulletins électoraux préimprimés lors des élections selon le mode majoritaire (Conseil-exécutif et conseillers aux Etats). Les dispositions légales à ce sujet doivent pouvoir entrer en vigueur avant les prochaines élections (2010).

L'intervention est motivée pour l'essentiel par l'affirmation selon laquelle la question de l'élection future du Conseil-exécutif selon le mode proportionnel n'a pas encore été tranchée. La suppression des bulletins préimprimés serait un premier moyen d'améliorer la procédure électorale et de la rendre plus équitable. Car la procédure actuelle, qui admet les bulletins non officiels, a pour résultat que les candidats et candidates sont élus moins en raison de leur personnalité qu'en raison de la force électorale de leur parti ou de leur coalition. Ainsi, l'élection réelle et loyale de personnalités ne sera possible que dès l'instant où les électeurs et électrices se verront remettre pour s'exprimer un seul bulletin officiel, vierge. Cela permet de garantir que les personnes élues répondent effectivement à la volonté exprimée par la majorité absolue et que leur élection ne soit pas le résultat d'une politique à forfait.

L'introduction récente de la procédure des listes électorales pour l'élection du Conseil-exécutif et des conseillers aux Etats, l'évolution des procédures électorales dans les cantons et les critiques croissantes formulées en droit constitutionnel à l'encontre des bulletins électoraux non officiels ont amené le Conseil-exécutif à proposer l'adoption de l'intervention sous forme de postulat. Il s'est engagé à organiser les travaux de manière à permettre l'entrée en vigueur des modifications avant les prochaines élections du Conseil-exécutif, en 2010. Le Grand Conseil a adopté la motion le 19 novembre 2007 par 82 voix contre 64 et 4 abstentions (cf. Journal du Grand Conseil 2007, 1137 ss).

1.2 Motion 21/2003 (Rickenbacher, PS): Election du Conseil-exécutif: proscrire l'utilisation des bulletins non officiels – Motion 63/2003 (von Escher, VLL): Election du Conseil-exécutif et du Conseil des Etats: proscrire l'utilisation des bulletins de vote préimprimés

Les motions 21/2003 et 63/2003 avaient toutes deux pour objet de charger le Conseil-exécutif de modifier les dispositions légales de manière à proscrire l'utilisation des bulletins non officiels lors des élections selon le mode majoritaire (p. ex. Conseil-exécutif et Conseil des Etats)[M 21/2003]), ou lors de l'élection du Conseil-exécutif et du Conseil des Etats [M 63/2003].

Ce mandat était fondé principalement sur l'argument selon lequel le Grand Conseil a invoqué en 2003 comme motif pour refuser l'élection du Conseil-exécutif selon le mode proportionnel le fait qu'il s'agit d'élire des personnalités. Or, disait-on, la législation bernoise en matière électorale permet, en admettant l'utilisation de bulletins préimprimés, que le système majoritaire soit faussé, puisque les électeurs et électrices s'expriment en réalité par l'intermédiaire d'une liste de parti. L'élection de personnalités n'aurait véritablement de sens que si les électeurs et électrices avaient la possibilité de s'exprimer au moyen d'un bulletin officiel vierge de toute inscription.

Le Conseil-exécutif avait proposé le rejet des deux interventions, ce que le Grand Conseil a fait le 7 avril 2003, à une faible majorité (M 21/2003 par 94 voix contre 82

sans abstention; M 63/2003 par 96 voix contre 82 sans abstention [cf. Journal du Grand Conseil 2003, 210 ss]).

1.3 Motion 195/1994 (von Escher-Fuhrer, LL): Election du Conseil des Etats et du Conseil-exécutif: suppression des bulletins préimprimés

La motion 195/1994 chargeait le Conseil-exécutif de préparer une modification de la législation sur les droits politiques permettant d'interdire l'utilisation des bulletins préimprimés lors de l'élection du Conseil-exécutif et du Conseil des Etats.

L'intervention était motivée par l'argument selon lequel le Conseil-exécutif avait rejeté en 1994 l'élection du Conseil-exécutif selon le mode proportionnel au motif qu'il s'agit d'un scrutin personnalisé, alors que ce n'est pas possible avec des bulletins préimprimés. Les bulletins de ce type proposent un forfait permettant aux candidats et candidates peu profilés de profiter de la renommée de leurs colistiers. Le principe de l'élection de personnalités s'en trouve fortement remis en question.

Le Conseil-exécutif a proposé le rejet de la motion. Il estime légitime que les partis politiques se servent de bulletins préimprimés pour promouvoir la candidature des personnalités qu'ils ont proposées. L'utilisation de bulletins non officiels contribue en outre à renforcer les partis. Les citoyens et citoyennes peuvent choisir librement lors des scrutins entre les bulletins officiels et les bulletins non officiels. Le 2 mai 1995, le Grand Conseil a rejeté l'intervention par 86 voix contre 64 (cf. Journal du Grand Conseil 1995, 403 ss).

2. Suppression des bulletins préimprimés pour l'élection du Conseil-exécutif et des membres bernois du Conseil des Etats

Ces éléments montrent en définitive que la suppression des bulletins électoraux préimprimés est demandée dans le débat politique seulement pour l'élection du Conseil-exécutif et des conseillers aux Etats. En effet, elle n'a jamais été réclamée pour l'élection des autorités d'arrondissement et de district selon le mode majoritaire, à savoir pour l'élection des préfets, des présidents de tribunal, des juges d'arrondissement et des juges suppléants des tribunaux d'arrondissement (art. 43 ss LDP, art. 26a ss DDP, art. 33 ss DDP). D'une part, en raison de la possibilité de l'élection tacite, il n'est pas fréquent qu'il y ait dans ces cas élection par le peuple (cf. art. 32d DDP, art. 36a DDP). D'autre part, les bulletins non officiels n'ont manifestement posé jusqu'ici aucun problème lors de l'élection d'autorités d'arrondissement et de district selon le mode majoritaire.

Dans le débat politique, c'est donc uniquement pour l'élection du Conseil-exécutif et des conseillers aux Etats que la suppression des bulletins préimprimés a été demandée; par ailleurs, le Conseil-exécutif n'a connaissance d'aucun problème qui se serait posé lors de l'élection d'autorités d'arrondissement et de district, raison pour laquelle il propose de se borner pour l'heure à supprimer les bulletins préimprimés pour l'élection du Conseil-exécutif et des membres bernois du Conseil des Etats. Si la procédure de consultation devait révéler la nécessité, exprimée

notamment par les autorités d'arrondissement et de district, de supprimer les bulletins préimprimés également pour l'élection des préfets, des présidents de tribunal, des juges d'arrondissement et de leurs suppléants, cette question pourrait encore être traitée ultérieurement.

III. Bulletins électoraux non officiels et options de rechange

1. But et problème posé

Les bulletins électoraux non officiels sont des bulletins sur lesquels les groupements politiques, le plus souvent les partis, ont fait imprimer la liste de leurs candidats et candidates. Ces bulletins sont joints au matériel électoral officiel ou, le cas échéant, au matériel de propagande électorale. Les électeurs et électrices peuvent se servir pour exprimer leur volonté soit d'un bulletin électoral officiel sans inscription, soit d'un bulletin préimprimé (art. 77a LDP, art. 20 à 22 DDP).

Les bulletins préimprimés présentent l'avantage de permettre aux groupements politiques de recommander directement aux électeurs et électrices le choix de leurs candidats, tant il est vrai que le but des bulletins électoraux préimprimés est bien la *propagande électorale*. Les partis politiques s'en trouvent renforcés et leur influence sur le scrutin augmente.

Toutefois, les bulletins préimprimés présentent également certains inconvénients:

- *L'aspect de la personnalité est relégué à l'arrière-plan*: les bulletins préimprimés rappellent fortement les listes employées lors des élections selon le mode proportionnel. Autant dire que les candidats et candidates inscrits sur un bulletin préimprimé sont élus davantage pour leur appartenance à un parti que pour leur personnalité, ce qui est en contradiction avec la philosophie de l'élection majoritaire.
- *Les électeurs et électrices risquent d'être induits en erreur*: comme les bulletins préimprimés rappellent à s'y méprendre les listes électorales, les électeurs et électrices risquent d'en déduire que le Conseil-exécutif est élu selon le mode proportionnel. Si tel est le cas, ils ne savent pas que si le nombre de sièges à pourvoir est de sept et qu'ils se servent pour voter, sans le modifier, d'un bulletin préimprimé comportant quatre candidatures, ils renoncent à exprimer trois suffrages. De ce fait, les citoyens et les citoyennes risquent de n'avoir pas la possibilité d'exprimer leur volonté de manière fidèle et sûre (cf. art. 34, al. 2 Cst.²⁾, ATF 124 I 55 cons. 2a p. 57).
- *Difficultés en cas de multiplicité des bulletins préimprimés*: de même, la mise en circulation de plusieurs bulletins préimprimés lors de la même élection peut avoir pour effet de semer la confusion parmi les électeurs et électrices (cf. YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurich 2000, p. 77 s. n. 182 s.). L'existence simultanée de plusieurs bulletins préimprimés a déjà posé des problèmes dans le canton de Berne. Dans la campagne qui a précédé l'élection des membres

bernois du Conseil des Etats en 2007, par exemple, des voix se sont élevées pour critiquer le fait que si l'électeur ou l'électrice se servait de deux bulletins préimprimés portant chacun le nom d'une personne éligible, son suffrage était déclaré nul alors que la volonté ainsi exprimée était parfaitement claire (cf. M 155/2007 [Zumstein, PRD] «Motifs de nullité des bulletins électoraux» [cf. Journal du Grand Conseil 2007, 854 ss; la motion a été retirée]). En raison de la règle selon laquelle seuls peuvent être reconnus les résultats des élections et votations qui sont l'expression fidèle et sûre de la libre volonté du corps électoral, il faut cependant insister sur le fait que pour la validité du suffrage, un seul bulletin électoral peut être glissé dans l'urne.

- *Coût des bulletins électoraux préimprimés*: le canton ne produit pas gratuitement les bulletins préimprimés; il met au contraire le papier à disposition au prix coûtant et l'impression est faite aux frais des donneurs d'ordre (cf. art. 20, al. 2 DDP). Les candidats et candidates qui n'appartiennent à aucun groupement politique majeur prêt à se charger de ces frais doivent payer eux-mêmes l'impression des bulletins non officiels ou renoncer à de tels bulletins et à la publicité qu'ils permettent de faire, ce qui n'est pas sans poser certains problèmes sous l'angle de l'égalité de droit. La question des coûts s'est d'ailleurs posée dans la pratique à diverses occasions (cf. ACE 244/2007 et 2068/2007 [Pétition concernant les bulletins de vote non officiels]; Journal du Grand Conseil 2003, 212 [déclarations Widmer-Keller dans la discussion concernant les motions M 21/2003 et M 63/2003]; ACE 1023/2002 [Recours en matière électorale]).

2. Options de rechange

Dans sa réponse à la motion 301/2006 Messerli, Nidau (PEV), qui a été adoptée à la session de novembre 2007, le Conseil-exécutif avait déjà proposé différentes options de rechange dans l'éventualité de la suppression des bulletins préimprimés. Lors de la discussion au Grand Conseil, les parlementaires se sont exprimés à ce sujet (cf. Journal du Grand Conseil 2008, 1137 ss). Trois variantes sont privilégiées dans ce contexte:

- a) bulletins électoraux sans inscription;
- b) bulletins sur lesquels sont inscrits des noms à cocher;
- c) bulletins électoraux sans inscription accompagnés d'une liste des noms des personnes dont la candidature est proposée.

a) Bulletins électoraux sans inscription

Dans cette variante, les électeurs et électrices s'exprimeraient au moyen de bulletins ne portant aucune inscription préalable. Le bulletin compterait autant de lignes qu'il y aurait de sièges à pourvoir (p. ex. sept lignes pour le renouvellement général du Conseil-exécutif et deux lignes pour les membres bernois du Conseil des Etats). Les électeurs et électrices inscriraient *un nom sur chaque ligne*.

L'inconvénient de cette variante est de laisser les électeurs et électrices dans l'incapacité de savoir exactement qui se présente à l'élection. Les noms des candidats et

²⁾ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101).

candidates continueraient bien sûr d'être publiés dans la Feuille officielle du Jura bernois et dans les feuilles officielles d'avis (cf. art. 19e DDP). Cette information ne serait cependant plus livrée directement aux électeurs et électrices avec le matériel électoral officiel et le matériel de propagande électorale, à la différence de ce qui serait le cas avec les bulletins électoraux préimprimés. C'est pourquoi le Conseil-exécutif déconseille de supprimer purement et simplement les bulletins non officiels.

b) Bulletins sur lesquels sont inscrits les noms à cocher

C'est l'option prise par les cantons de Saint-Gall et d'Obwald. Les électeurs et électrices reçoivent un bulletin officiel sur lequel figure la liste des candidats et candidates proposés. Dans le canton de Saint-Gall, le bulletin contient en outre autant de lignes vierges qu'il y a de sièges à pourvoir. Il permet donc soit de voter pour les candidatures proposées, soit d'inscrire d'autres noms sur les lignes vierges. Ce système est possible parce que le canton de Saint-Gall ne fait pas dépendre la validité du suffrage de l'existence d'une liste de candidats préalablement déposée. Dans le canton d'Obwald, les électeurs et électrices ne peuvent voter valablement que pour les personnes candidates; cependant, l'élection tacite y est également pratiquée. Par conséquent, les bulletins électoraux ne présentent pas de lignes vierges. Les électeurs et électrices d'Obwald n'ont donc que la possibilité de *cocher les noms des candidats et candidates proposés*.

Le système des noms à cocher présente l'avantage de permettre aux électeurs et électrices d'avoir une vue d'ensemble de toutes les candidatures proposées. Pour le Conseil-exécutif, cependant, cette variante renferme le risque que les électeurs et électrices soient nombreux à cocher plus de noms qu'il y a de sièges à pourvoir, ce qui compromet la validité du bulletin électoral tout entier, la volonté de l'électeur ou de l'électrice n'étant de ce fait plus intelligible sans équivoque possible. Dans le canton de Saint-Gall, d'ailleurs, les bulletins électoraux sont déclarés nuls quand le nombre de noms cochés est supérieur au nombre de candidats et candidates à élire (cf. art. 32, lit. c^{bis} de la loi du 4 juillet 1971 sur les votations et élections [Gesetz des Kantons St. Gallen über die Urnenabstimmungen [sGS 125.3]). Le système des noms à cocher n'a donc pas vraiment convaincu le Conseil-exécutif, et les cantons ne sont au demeurant pas nombreux à le pratiquer.

c) Bulletins électoraux sans inscription accompagnés d'une liste des noms des candidats et candidates

Dans cette variante, les électeurs et électrices recevraient d'une part un bulletin officiel sans inscription sur lequel figureraient autant de lignes vierges qu'il y aurait de sièges à pourvoir. D'autre part, le matériel électoral officiel contiendrait la liste des personnes dont l'élection est proposée. Il s'agirait donc *d'inscrire un nom sur chaque ligne*. C'est le système que pratique par exemple le canton d'Argovie. La liste des noms des candidats et candidates figure d'ailleurs directement sur le

bulletin électoral, les deux éléments étant séparés par une ligne perforée, ce qui permet de détacher le bulletin officiel à proprement parler au moment du vote.

Ce système a pour principal avantage de permettre aux électeurs et électrices de voir directement quelles sont les candidatures à l'élection (au moyen de la liste de noms à part ou susceptible d'être détachée du bulletin électoral). A la différence du système des noms à cocher, il n'y a donc pas de risque que le bulletin soit déclaré nul en raison du nombre excessif de noms cochés, puisque les lignes doivent être remplies à la main et que leur nombre est égal à celui des sièges à pourvoir. Tous ces avantages incitent le Conseil-exécutif à proposer que dans l'hypothèse de la suppression du bulletin électoral préimprimé, les électeurs et électrices disposent en plus du bulletin officiel d'une liste des personnes dont la candidature est proposée.

Relevons pour conclure que cette variante est parfaitement compatible avec la neutralité que doit observer le canton (cf. art. 34, al. 2 Cst.). Il est vrai que les informations émanant des autorités s'inscrivent dans des limites encore plus strictes avant les élections qu'avant les votations. En particulier, il est essentiel d'éviter que l'Etat ne se mette, même indirectement, au service d'intérêts partisans (ATF 124 I 55 cons. 2a p. 57 s.). Dès lors, inutile de dire que les recommandations électorales officielles et des prises de position similaires seraient inadmissibles. En revanche, une aide électorale neutre est acceptable, donc également une liste avec les noms des candidats et candidates. De telles listes ont cours dans différents cantons (p. ex. AG, SO, ZH), tout comme les bulletins officiels sur lesquels figurent également les noms des candidats et candidates (SG, OW) (cf. sur ce dernier point YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY, *ibid.*, n. 182, p. 77; cf. également concernant la problématique dans son ensemble PIERRE TSCHANNEN, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 2^e édition, Berne 2007, § 52, n. 19 ss, p. 662 ss).

IV. Commentaire des articles

1. Loi sur les droits politiques (LDP)

Article 8

Cette modification résulte de la suppression des bulletins électoraux non officiels pour l'élection du Conseil-exécutif et des membres bernois du Conseil des Etats.

Pour l'heure, l'alinéa 3 impose l'utilisation des bulletins électoraux officiels pour les votations et les élections selon le mode proportionnel. Les bulletins électoraux préimprimés devant être supprimés pour l'élection du Conseil-exécutif et des conseillers aux Etats, ces élections doivent être mentionnées à l'alinéa 3, d'où la modification.

L'alinéa 4 admet aujourd'hui les bulletins préimprimés pour les élections selon le mode majoritaire, dans la mesure où c'est prévu dans le décret. Comme les bulletins préimprimés ne seront plus autorisés pour l'élection du Conseil-exécutif et des conseillers aux Etats, il faut restreindre l'application de l'alinéa à l'élection des autorités d'arrondissement, autrement dit à l'élection des préfets, des présidents de

tribunal, des juges d'arrondissement et de leurs suppléants (cf. art. 43 LDP). De nouvelles options terminologiques ont été introduites par la modification indirecte de la LDP par la loi sur les préfets et les préfètes (LPr, art. 17, ch. 2): on ne parle plus d'autorités d'arrondissement et de district mais d'autorités d'arrondissement. L'alinéa 4 s'aligne sur cette nouvelle pratique.

Article 77

Cet article tient compte de la proposition selon laquelle, en raison de la suppression des bulletins préimprimés, les électeurs et électrices reçoivent avec le matériel électoral officiel une liste des noms des personnes dont l'élection est proposée.

Sous l'angle matériel, seule la lettre *d* de l'alinéa 1 est modifiée. Lors de l'élection du Conseil-exécutif et des membres bernois du Conseil des Etats, les électeurs et électrices reçoivent avec le matériel de vote officiel une liste des noms des candidats et candidates (cf. explications à ce sujet, III.2c ci-dessus). Les détails sur la mise en forme de cette liste se trouvent dans le décret (cf. nouvel art. 20a DDP).

Article 77a

Cet article est la conséquence de la suppression des bulletins électoraux non officiels pour l'élection du Conseil-exécutif et des conseillers aux Etats.

L'alinéa 1 énonce la restriction de l'utilisation des bulletins préimprimés à l'élection selon le mode majoritaire des autorités d'arrondissement (préfets, présidents de tribunal, juges d'arrondissement et leurs suppléants [cf. art. 43 LDP]), puisque ce type de bulletins n'est plus admis pour l'élection du Conseil-exécutif et des membres bernois du Conseil des Etats. De nouvelles options terminologiques ont été introduites par la modification indirecte de la LDP par la loi sur les préfets et les préfètes (LPr, art. 17, ch. 2): on ne parle plus d'autorités d'arrondissement et de district mais d'autorités d'arrondissement.

2. Décret sur les droits politiques (DDP)

Article 4, alinéa 1, 2^e phrase

La modification apportée à cette disposition consiste en une adaptation rédactionnelle induite par la réforme de l'administration cantonale décentralisée. Après la mise en œuvre de cette réforme, l'arrondissement administratif deviendra le siège de la préfecture à la place du district. La notion de «district» utilisée dans l'article 4 doit dans ces conditions être remplacée par celle d'«arrondissement administratif». Après l'entrée en vigueur de la réforme des cercles électoraux en 2010, les listes de candidats et de candidates devront être déposées à la préfecture désignée comme responsable (service central) dans les cercles électoraux regroupant plusieurs arrondissements administratifs.

Article 20

Cette modification résulte de la suppression des bulletins électoraux non officiels pour l'élection du Conseil-exécutif et des conseillers aux Etats.

A l'article 20 DDP, il ne reste plus à régler que l'impression des bulletins officiels. Par ailleurs, cette disposition reprend la teneur de l'ancien alinéa 1.

L'ancien alinéa 2, qui traite des bulletins non officiels, est abrogé. Le nouvel article 20 DDP ne comptant dès lors plus qu'un alinéa, les règles de légistique obligent à reprendre toute la teneur de l'alinéa restant.

Article 20a (nouveau)

Cette disposition porte sur les listes de noms qui seront jointes au matériel électoral officiel dans l'hypothèse de la suppression des bulletins électoraux non officiels.

Si les bulletins non officiels sont supprimés lors de l'élection du Conseil-exécutif et des membres bernois du Conseil des Etats, les électeurs et électrices recevront en plus des bulletins électoraux officiels la liste des noms des candidats à l'élection (cf. nouvel art. 77, al. 1, lit. *d* LDP, le commentaire et les explications ci-dessus, III.2c). Les précisions concernant la mise en forme de cette liste se trouvent dans le décret (cf. art. 42, al. 2 LDP). L'importance de ces dispositions n'est pas telle que leur insertion dans la loi se justifie, mais elles ne sont pas non plus entièrement secondaires, raison pour laquelle il ne serait pas correct de les régler dans une ordonnance.

La présente disposition apporte des détails sur la manière dont doivent être conçues les listes de noms: l'alinéa 1 détermine l'ordre, d'abord les noms des sortants, ensuite ceux des candidats et candidates nouveaux. S'il y a plusieurs sortants ou plusieurs candidats nouveaux, les noms sont inscrits par ordre alphabétique.

Le Conseil-exécutif estime que les listes doivent comporter non seulement les noms et les prénoms, mais également d'autres indications concernant les personnes. Il est donc proposé à l'alinéa 2 que la liste contienne également l'année de naissance, le lieu de domicile, le cas échéant la mention «sortant» ainsi que le parti ou le groupement qui présente la candidature (cf. règles similaires régissant les listes de candidats à l'art. 19a, al. 2 DDP).

Afin de permettre aux électeurs et électrices l'expression fidèle et sûre de leur volonté, il est en outre proposé à l'alinéa 3 que les électeurs et électrices soient informés du fait que seules sont éligibles les personnes figurant sur la liste (cf. art. 23, al. 3 DDP).

Article 21

Cette modification est la conséquence de la suppression des bulletins préimprimés pour l'élection du Conseil-exécutif et des conseillers aux Etats.

Dans le nouvel article 21 DDP, il reste encore à régler la manière de remplir le bulletin officiel. La présente disposition correspond à cet égard à l'ancien alinéa 1.

L'ancien alinéa 2, qui traite des bulletins non officiels, est abrogé. Le nouvel article 21 DDP ne comptant plus qu'un seul alinéa, l'entier du texte doit être repris pour des raisons de technique législative.

Article 22

Cette modification est la conséquence de la suppression des bulletins préimprimés pour l'élection du Conseil-exécutif et des conseillers aux Etats.

A l'article 22, alinéa 2 DDP, il faut souligner que les bulletins timbrés sont nuls s'ils ne sont pas officiels (cf. nouvelle lit. a). Les anciennes lettres a à c se retrouvent désormais aux lettres b à d. L'ancien alinéa 3, qui se rapporte aux bulletins préimprimés, qui seront supprimés, doit être abrogé.

Article 23

Cette modification est la conséquence de la suppression des bulletins préimprimés pour l'élection du Conseil-exécutif et des conseillers aux Etats.

Il reste encore à régler à l'article 23, alinéa 1 la manière de procéder dans le cas des bulletins officiels. Le nouvel alinéa 1 correspond à l'ancien alinéa 1.

Article 32

La présente modification tient compte du fait que pour l'élection des préfets, les bulletins préimprimés continuent d'être admis.

L'ancien article 32 DDP renvoie aux dispositions des articles 20 à 24 DDP, qui régissent la préparation et le déroulement du scrutin, et ce sont des dispositions qui valent pour l'élection du Conseil-exécutif et des membres bernois du Conseil des Etats. Comme les articles 20 à 23 DDP ont été modifiés en ce qui concerne les bulletins préimprimés, la teneur correspondante doit être incluse pour l'élection des préfets et des préfètes, faute de quoi les règles concernant les bulletins préimprimés ne figureraient nulle part. Les règles en question sont énoncées aux alinéas 2 et 3 de l'article 32 DDP. Il y a donc également un renvoi dans le nouvel article 32, alinéa 1 DDP aux articles 20 à 24, sous réserve des dispositions des alinéas 2 et 3. Enfin, le nouvel article 32 DDP compte désormais plusieurs alinéas, raison pour laquelle la technique législative oblige à reprendre l'entier du texte de l'article 32, alinéa 1 DDP, même les éléments qui ne changent pas.

Les prescriptions concernant les bulletins électoraux préimprimés résultaient jusqu'ici des articles 20, alinéa 2 (impression), 21, alinéa 2 (manière de remplir), 22 et 23 DDP (nullité):

Les règles concernant l'impression des bulletins non officiels (cf. ancien art. 20, al. 2 DDP) se trouvent désormais à l'article 32, alinéa 2 DDP.

S'agissant de la nullité (cf. nouvel art. 22, al. 2, lit. a DDP), l'indication fournie à l'article 32, alinéa 2 DDP, selon laquelle l'emploi de bulletins non officiels est autorisée, précise bien que le nouvel article 22, alinéa 2, lettre a DDP ne s'applique pas à l'élection des préfets et des préfètes. Aussi, le renvoi à l'article 32, alinéa 1

DDP vaut sous réserve des dispositions qui suivent, donc également sous réserve de l'alinéa 2. Puisque de plus, le nouvel article 22 DDP a pour effet d'abroger l'alinéa 3, qui cependant n'est pas sans importance, étant donné qu'il concerne les élections dans lesquelles les bulletins non officiels continuent d'être admis, le présent article 32 doit également inclure cet élément; c'est ce que permet de faire la dernière phrase (lit. d) du nouvel alinéa 2 de l'article 32 DDP.

Les règles concernant la manière de remplir le bulletin non officiel (cf. ancien art. 21, al. 2 DDP) se trouvent désormais à l'article 32, alinéa 3 DDP.

Article 36e

La présente modification tient compte du fait que pour l'élection de présidents de tribunal, de juges d'arrondissement et de leurs suppléants, les bulletins préimprimés continuent d'être admis.

L'ancien article 36e DDP renvoie aux articles 20 à 23 DDP pour l'impression et l'envoi des bulletins et la manière de les remplir. En raison de la suppression des bulletins préimprimés pour l'élection du Conseil-exécutif et des conseillers aux Etats, ces articles ont cependant été modifiés. C'est pourquoi l'ancienne teneur de la disposition doit être reprise en ce qui concerne l'élection des présidents de tribunal, des juges d'arrondissement et de leurs suppléants. Le renvoi à l'article 32 DDP, donc aux dispositions régissant l'élection des préfets et des préfètes, permet de le faire. On évite ainsi de devoir reprendre en détail les dispositions régissant les bulletins non officiels (cf. art. 32, al. 2 et 3 DDP). Le renvoi à l'article 32 DDP a pour effet que pour l'élection des présidents de tribunal, des juges d'arrondissement et de leurs suppléants, les bulletins préimprimés restent admis; l'impression, la manière de remplir les bulletins et la nullité ou la validité des bulletins non officiels sont également réglées (cf. art. 32, al. 2 et 3 DDP).

Le renvoi dans le nouvel article 36e, alinéa 1 DDP à l'article 32 DDP n'est fait que sous réserve des dispositions divergentes. Les particularités de l'élection des présidents de tribunal, des juges d'arrondissement et de leurs suppléants sont ainsi prises en compte. Ainsi, leur élection par le peuple continue de se faire à la majorité simple (cf. art. 36f, al. 2 DDP) (et non pas à la majorité absolue, en raison de la référence à l'art. 32, al. 1 DDP en relation avec l'art. 24 DDP). L'élection de ces magistrats est différente de l'élection des préfets encore à d'autres égards (cf. p. ex. compétences différentes pour l'organisation des élections [art. 33 ss DDP]).

3. Entrée en vigueur

La motion 301/2006 (Messerli, PEV), qui est à l'origine du présent projet de modification, demande que les bulletins préimprimés soient supprimés dans la perspective de la prochaine élection du Conseil-exécutif, en 2010. Il est donc prévu que l'entrée en vigueur de la modification de la loi et du décret sur les droits politiques soit fixée au 1^{er} janvier 2010.

Matériellement, les modifications de la LDP et du DDP sont si étroitement liées que leur entrée en vigueur doit être simultanée. Pour que ce soit possible même dans

l'éventualité d'une votation populaire, il est précisé dans les dispositions finales du décret que la modification entre en vigueur (seulement) en même temps que la modification de la loi.

V. Conséquences

1. Conséquences financières

L'introduction d'une liste de noms établie aux frais du canton et jointe au matériel électoral officiel se traduit par des dépenses supplémentaires. Selon les estimations de la Chancellerie d'Etat, il s'agit de quelque 7000 francs par élection. Il ne devrait pas y avoir d'autres frais.

Que la liste des noms soit publiée sur une feuille séparée ou sur la même feuille que le bulletin électoral et susceptible d'en être séparée au moyen d'une ligne perforée (cf. modalités évoquées dans les explications ci-dessus, III.2c), les coûts sont d'ailleurs les mêmes.

2. Conséquences pour l'organisation et les effectifs de personnel

L'impact de ces projets de modification n'est pas important en termes de personnel et d'organisation. La Chancellerie d'Etat a assuré jusqu'ici l'organisation entourant la production et l'utilisation des bulletins préimprimés, et elle se chargera de la même manière d'organiser la production des listes de noms.

3. Conséquences pour les communes

Le présent projet n'a pas de conséquences particulières pour les communes. Jusqu'ici, il a fallu joindre au matériel électoral officiel les bulletins électoraux non officiels, et ce sera fait de la même manière pour les listes de noms. Il n'y a donc pas de travail supplémentaire. De plus, si la variante retenue devait être celle de la liste de noms imprimée sur la même feuille que le bulletin électoral, le travail d'emballage du matériel électoral serait même moindre.

4. Conséquences pour l'économie

Le projet n'a pas de conséquences pour l'économie.

VI. Liens avec le programme gouvernemental de législature

Ce projet de révision ne figure pas dans le programme législatif du programme gouvernemental de législature 2007–2010. La nécessité de lancer le projet résulte de l'adoption à la session de novembre 2007 de la motion 301/2006 (Messerli, PEV) pour la suppression des bulletins électoraux préimprimés lors des élections selon le mode majoritaire (Conseil-exécutif et Conseil des Etats).

VII. Résultat de la procédure de consultation

Les destinataires de la procédure de consultation ont majoritairement réservé un accueil favorable au projet, si tant est qu'ils aient formulé des remarques de fond. Une minorité souhaite néanmoins qu'on propose au Grand Conseil de ne pas entrer en matière (UDC, PRD). Mais la présente révision partielle de la loi et du décret sur les droits politiques met en œuvre une motion que le Grand Conseil a adoptée en novembre 2007 (M 301/2006 [Messerli, Nidau, PEV] «Elections selon le mode majoritaire: suppression des bulletins préimprimés», Journal 2007, 1137 ss). Le Conseil-exécutif a ainsi reçu mandat de préparer les bases légales nécessaires.

Certains destinataires souhaitent supprimer les bulletins non officiels également pour l'élection des autorités d'arrondissement et de district (p. ex. PS, ville de Thoune, ville de Langenthal, Steffisbourg, Worb), d'autres (PEV) étant d'un avis contraire, en tout cas pour l'élection des préfets et des préfètes. Le Conseil-exécutif s'en tient à sa proposition de supprimer les bulletins non officiels pour l'élection du Conseil-exécutif et des membres bernois du Conseil des Etats. La suppression concernant l'élection des autorités d'arrondissement et de district pourra être effectuée dans le cadre de la réforme judiciaire.

Les destinataires sont en majorité favorables à l'option proposée par le Conseil-exécutif dans le décret sur les droits politiques (art. 20 ss) concernant la forme des bulletins (cf. ch. 2c, bulletins sans impression accompagnés d'une liste des noms des candidats et candidates). A l'article 20a, alinéa 2 DDP, le lieu d'origine a été biffé de la liste des indications nécessaires concernant les candidats et les candidates, suite aux avis émis durant la procédure de consultation.

VIII. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter le présent projet de révision partielle de la loi sur les droits politiques et du décret sur les droits politiques.

Berne, le 13 août 2008

Au nom du Conseil-exécutif,
la présidente: *Egger-Jenzer*
le chancelier: *Nuspliger*



**Loi sur les droits politiques
(LDP)
(Modification)**

**Loi
sur les droits politiques (LDP)
(Modification)**

141.1

*Le Grand Conseil du canton de Berne,
sur proposition du Conseil-exécutif,
arrête:*

I.

La loi du 5 mai 1980 sur les droits politiques (LDP) est modifiée
comme suit:

Art. 8 ^{1 et 2} Inchangés.

³ «lors de votations et d'élections selon le mode proportionnel» est
remplacé par «lors de votations, de l'élection du Conseil-exécutif et
des membres bernois du Conseil des Etats selon le mode majoritaire
et d'élections selon le mode proportionnel».

⁴ «élections selon le mode majoritaire» est remplacé par «élections
d'autorités d'arrondissement selon le mode majoritaire».

^{5 à 7} Inchangés.

Art. 77 ¹ Avant toute votation ou élection, chaque électeur et
électrice recevra les documents suivants:

a à *c* inchangées;

d pour les élections selon le mode majoritaire, un bulletin électoral
officiel, et en plus, pour l'élection du Conseil-exécutif et des
membres bernois du Conseil des Etats, une liste portant les noms
des personnes dont l'élection est proposée;

e et *f* inchangées.

^{2 à 4} Inchangés.

Art. 77a ¹ «élections au mode majoritaire» est remplacé par
«élections d'autorités d'arrondissement selon le mode majoritaire»;
«au mode proportionnel» est remplacé par «selon le mode proportion-
nel».

² Inchangé.

II.

La présente modification entre en vigueur le 1^{er} janvier 2010.

Berne, le 13 août 2008

Au nom du Conseil-exécutif,
la présidente: *Egger-Jenzer*
le chancelier: *Nuspliger*

*Le droit en vigueur peut être obtenu auprès de la Chancellerie d'Etat
avant la session ou auprès des huissiers pendant la session.*



**Décret sur les droits politiques
(DDP)
(Modification)**

Décret sur les droits politiques (DDP) (Modification)

141.11

Le Grand Conseil du canton de Berne,
sur proposition du Conseil-exécutif,
arrête:

I.

Le décret du 5 mai 1980 sur les droits politiques (DDP), y compris la modification du 28 mars 2006¹⁾, est modifié comme suit:

Art. 4 ¹«districts» est remplacé par «arrondissements administratifs».

² Inchangé.

Art. 20 La Chancellerie d'Etat fait imprimer les bulletins électoraux officiels (sans impression).

Art. 20a (nouveau) ¹Les personnes dont la candidature est proposée sont inscrites dans l'ordre suivant sur la liste, qui est jointe au matériel électoral:

- a* d'abord les titulaires sortants, par ordre alphabétique,
- b* puis les candidats et candidates nouveaux, par ordre alphabétique.

² Les informations suivantes doivent être données concernant chaque personne:

- a* nom et prénoms,
- b* année de naissance,
- c* lieu de domicile,
- d* le cas échéant, la mention «sortant» ou «sortante» et
- e* le parti ou le groupement ayant proposé la candidature de la personne en question.

³ La liste doit en outre porter l'indication selon laquelle seules sont éligibles les personnes figurant sur la liste.

¹⁾ Décret sur la réforme de l'administration cantonale décentralisée, non encore publié.

Art. 21 Il est autorisé d'inscrire à la main autant de noms de personnes éligibles qu'il y a de membres de l'autorité à élire, chaque nom ne pouvant être inscrit qu'une fois.

Art. 22 ¹Inchangé.

² Les bulletins timbrés sont nuls

a s'ils ne sont pas officiels;

b à *d* anciennes lettres *a* à *c*.

³ Abrogé.

⁴ Inchangé.

Art. 23 ¹Lorsqu'un bulletin électoral contient un nombre de noms supérieur à celui des membres de l'autorité à élire, les derniers noms sont biffés.

^{2 et 3} Inchangés.

Art. 32 ¹Les articles 20 à 24 s'appliquent par analogie à la préparation et au déroulement du scrutin (impression et expédition des bulletins, manière de les remplir, détermination des résultats), sous réserve des dispositions ci-après.

² L'emploi de bulletins non officiels comportant des noms imprimés de candidats est autorisé. Les règles suivantes sont applicables:

a Il est interdit de porter des noms sur les bulletins non officiels sans avoir demandé l'accord des personnes concernées.

b Le papier nécessaire à l'impression de ces bulletins doit être retiré au prix coûtant auprès de la Chancellerie d'Etat.

c Les bulletins ne doivent porter aucune inscription au verso et ne doivent en aucune manière se distinguer des bulletins officiels; ils doivent néanmoins être nettement désignés comme bulletins non officiels sur la partie imprimée et indiquer l'élection dont il s'agit.

d Les bulletins électoraux qui ne répondent pas à ces règles sont nuls.

³ Celui qui utilise un bulletin non officiel peut y biffer des noms préimprimés; si le bulletin contient, dès l'origine ou à la suite de radiations, moins de noms qu'il y a de membres de l'autorité à élire, les noms de personnes éligibles peuvent être inscrits à la main, chaque nom ne pouvant être inscrit qu'une fois.

Art. 36e ¹«Les articles 20 à 23 s'appliquent par analogie» est remplacé par «L'article 32 s'applique par analogie, sous réserve de dispositions divergentes.».

² Inchangé.

II.

La présente modification entre en vigueur en même temps que la modification de la loi sur les droits politiques du ■■■■.

Berne, le 13 août 2008

Au nom du Conseil-exécutif,
la présidente: *Egger-Jenzer*
le chancelier: *Nuspliger*

Le droit en vigueur peut être obtenu auprès de la Chancellerie d'Etat avant la session ou auprès des huissiers pendant la session.