



Réforme des cercles électoraux 2010

Modification de la Constitution cantonale et de la loi sur les droits politiques

Rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la réforme des cercles électoraux 2010 (modification de la Constitution cantonale et de la loi sur les droits politiques)

1.	Synthèse	4
2.	Le contexte.....	5
2.1	Réforme de l'administration cantonale décentralisée	5
2.2	Interventions parlementaires en suspens	6
2.2.1	Postulat Antener (P 227/2005; Adaptation du découpage des cercles électoraux à la réforme des districts).....	6
2.2.2	Postulat Brand (P 076/2006; Découpage de l'arrondissement administratif du Mittelland septentrional en deux cercles électoraux)	6
2.2.3	Motion PS-JS (M 237/2006; Congruence des nouveaux arrondissements administratifs et des cercles électoraux)	6
2.3	Historique des cercles électoraux.....	7
2.3.1	Congruence du district et du cercle électoral.....	7
2.3.2	Introduction des groupements de cercles électoraux (1981).....	7
2.3.3	Partage des groupements à quatre cercles électoraux (1992).....	7
2.3.4	Passage au modèle actuel à huit cercles électoraux (2002)	8
2.3.5	Elections législatives de 2006	9
2.4	Résumé	9
3.	Organisation de projet	9
4.	Exigences attachées au découpage des cercles électoraux	10
4.1	Importance du découpage des cercles électoraux	10
4.2	Représentation proportionnelle et clause de barrage	10
4.3	Principes définis par le Tribunal fédéral.....	11
4.4	Autres principes définis par la doctrine.....	12
5.	Caractéristiques de la nouvelle réglementation.....	12
5.1	Référence aux arrondissements administratifs.....	12
5.2	Adaptations strictement nécessaires.....	13
5.3	Questions particulières.....	13
5.3.1	Découpage des cercles électoraux dans la région administrative du Seeland....	13
5.3.2	Découpage des cercles électoraux dans la région administrative de Berne-Mittelland	14
5.3.3	Découpage des cercles électoraux dans la région administrative de l'Oberland. 15	
5.4	Modèle à neuf cercles (partage de la région administrative de Berne-Mittelland en trois cercles)	16
5.5	Répartition des mandats entre les cercles électoraux	16
5.5.1	Répartition actuelle	16
5.5.2	Répartition probable à l'avenir.....	17
5.6	Suppression de la garantie minimale des districts (art. 73, al. 4 ConstC)	17
5.6.1	Rappel (votation populaire du 24 septembre 2006)	17
5.6.2	Importance du district.....	18
5.6.3	Rôle de la garantie minimale.....	19
5.6.4	Impact de la suppression de la garantie minimale.....	19
5.6.5	Difficultés pratiques causées par le maintien de la garantie minimale	19
5.6.6	Suppression de la garantie minimale : une conséquence des décisions prises antérieurement.....	20
6.	Justification et évaluation de la solution proposée	20
6.1	Justification et évaluation de la solution proposée.....	20
6.2	Variantes envisagées puis écartées.....	20
6.2.1	Autres découpages	20

6.2.2	Solution de la clause de barrage directe	26
6.2.3	Solution d'un changement dans la procédure de répartition des sièges (p. ex. méthode Pukelsheim)	27
7.	Commentaire des articles	28
7.1	Modification de la Constitution cantonale	28
7.2	Modification de la loi sur les droits politiques.....	28
8.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif)	30
9.	Place du projet dans les planifications importantes et dans le plan directeur cantonal....	30
10.	Répercussions financières.....	31
11.	Répercussions sur le personnel.....	31
12.	Répercussions sur les communes	31
13.	Répercussions sur l'économie	31
14.	Résultat de la procédure de consultation.....	31
15.	Proposition	33

Annexe 1 :	Carte des cinq régions administratives et des dix arrondissements administratifs
Annexe 2 :	Carte du découpage actuel en huit cercles électoraux
Annexe 3 :	Répartition actuelle des mandats entre les cercles électoraux
Annexe 4 :	Modèle à neuf cercles électoraux (proposition du Conseil-exécutif)
Annexe 5 :	Partage de la région administrative de Berne-Mittelland en trois cercles électoraux (proposition du Conseil-exécutif)
Annexe 6 :	Répartition des mandats entre les cercles électoraux (proposition du Conseil-exécutif)
Annexe 7 :	Partage de la région administrative de Berne-Mittelland en deux cercles électoraux (variante A écartée)
Annexe 8 :	Modèle à huit cercles électoraux (variante A écartée)
Annexe 9 :	Répartition des mandats entre les cercles électoraux (variante A écartée)
Annexe 10 :	Partage de la région administrative de Berne-Mittelland en trois cercles électoraux (variante B écartée)
Annexe 11 :	Modèle à neuf cercles électoraux (variante B écartée)
Annexe 12 :	Répartition des mandats entre les cercles électoraux (variante B écartée)
Annexe 13 :	Carte des six conférences régionales (SACR)

1. Synthèse

Le 24 septembre 2006, le corps électoral a adopté la réforme de l'administration cantonale décentralisée qui prévoit la création de cinq régions administratives et de dix arrondissements administratifs. Le 20 novembre 2006, le groupe PS-JS a déposé une motion chargeant le Conseil-exécutif de modifier la législation sur les droits politiques afin que les cercles électoraux pour les élections au Grand Conseil correspondent au nouveau découpage territorial opéré par la réforme de l'administration décentralisée. Le 13 décembre 2006, le Conseil-exécutif a attribué les mandats pour un projet de réforme 2010 des cercles électoraux. La réforme devra être engagée dans la perspective de l'élection du Grand Conseil de 2010, l'idée fondamentale étant l'adaptation aux décisions politiques prises dans le projet de réforme de l'administration cantonale décentralisée. La motion a été adoptée le 22 janvier 2007, le Grand Conseil manifestant ainsi sa volonté de réformer les cercles électoraux en vue des élections cantonales de 2010.

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil une réforme selon les modalités suivantes :

A. *Modèle à neuf cercles électoraux*

Ce modèle s'inspire autant que possible du découpage actuel des cercles électoraux. Ceux du Jura bernois, de Bienne-Seeland, de Thoue et de l'Oberland ne changent quasiment pas. La réforme se borne à procéder aux quelques adaptations imposées par la réforme de l'administration cantonale décentralisée. Les cercles électoraux sont désormais découpés en référence non plus aux districts, mais aux arrondissements administratifs, la nouvelle subdivision territoriale introduite par la réforme de l'administration cantonale décentralisée. Un cercle électoral comprend généralement un ou plusieurs arrondissements administratifs. Berne-Mittelland est la seule exception : cet arrondissement, qui forme également la région administrative, a une population de 379 669 habitants, soit 40 pour cent environ de celle du canton. Le cercle électoral de Berne-Mittelland, si cercle électoral il y avait, aurait donc droit à 62 sièges sur 160, une proportion relativement élevée. C'est la raison pour laquelle il est partagé en trois : la ville de Berne forme, comme maintenant, un cercle électoral autonome. Le cercle électoral du Mittelland septentrional comprend grosso modo les communes des districts de Laupen et de Fraubrunnen (avec en plus les communes situées au nord du district de Berne et la commune de Worb). Le cercle électoral du Mittelland méridional regroupe des communes des districts de Schwarzenbourg, Seftigen et Konolfingen (avec en plus les communes situées au sud du district de Berne).

1. Cercle électoral du Jura bernois :
Région administrative du Jura bernois
2. Cercle électoral de Bienne-Seeland :
Région administrative du Seeland
3. Cercle électoral de la Haute-Argovie :
Arrondissement administratif de la Haute-Argovie
4. Cercle électoral de l'Emmental :
Arrondissement administratif de l'Emmental
5. Cercle électoral du Mittelland septentrional :
Communes municipales énumérées à l'annexe 1 LDP
6. Cercle électoral de Berne :
Commune municipale de Berne
7. Cercle électoral du Mittelland méridional :
Communes municipales énumérées à l'annexe 2 LDP
8. Cercle électoral de Thoue :
Arrondissement administratif de Thoue

9. Cercle électoral de l'Oberland:
Arrondissements administratifs du Haut-Simmental-Gessenay, de Frutigen-Bas-Simmental
et d'Interlaken-Oberhasli

B. *Suppression de la garantie minimale des districts*

Actuellement, chaque district a droit à un siège au moins (garantie). Les deux votations populaires du 24 septembre 2006 (réforme de l'administration cantonale décentralisée et réforme judiciaire) ont toutefois relativisé l'importance du district : il jouera dorénavant un rôle mineur en tant que subdivision territoriale. Il n'assume déjà plus la fonction de subdivision judiciaire et administrative. Il va perdre également sa fonction de référence dans la détermination des cercles électoraux puisque ces derniers vont désormais devoir être calqués sur le découpage de la réforme de l'administration cantonale décentralisée. Dans ces conditions, la garantie de siège dont bénéficient les districts doit être supprimée. Jusqu'à maintenant, tous les districts obtenaient d'emblée un siège au moins. Or les élections législatives de 2006 ont montré que les candidats et candidates des régions rurales pouvaient aussi battre ceux des communes urbaines. Lors de ce scrutin, tous les districts ont obtenu un siège à la répartition principale, sans qu'il soit nécessaire de faire usage de la garantie. La suppression est une des conséquences des décisions populaires du 24 septembre 2006.

2. **Le contexte**¹

2.1 *Réforme de l'administration cantonale décentralisée*

Le 24 septembre 2006, le corps électoral du canton de Berne a donné son aval à la réforme de l'administration cantonale décentralisée par 159 757 voix (58,3%) contre 114 196 (41,7%). La réforme prévoit la création de cinq régions administratives et de dix arrondissements administratifs. Les huit cercles électoraux ne sont pas concernés directement par ce projet. Dans le rapport concernant la réforme, le Conseil-exécutif signalait toutefois qu'en cas d'adoption du projet, l'étape suivante consisterait à examiner les cercles électoraux à la lumière de la nouvelle répartition territoriale. Dans les réponses aux postulats Antener (227/2005) et Brand (076/2006), le gouvernement a également promis de réexaminer la question.

Le 15 novembre 2006, le Conseil-exécutif s'est livré à une séance de réflexion concernant l'impact de la réforme de l'administration cantonale décentralisée sur les cercles électoraux. Il en a tiré la conclusion qu'une adaptation du découpage actuel était nécessaire. Le 13 décembre 2006, il a dès lors ordonné le lancement du projet de réforme des cercles électoraux 2010. La réforme devra être engagée dans la perspective de l'élection du Grand Conseil de 2010, l'idée fondamentale étant l'adaptation aux décisions politiques prises dans le projet de réforme de l'administration cantonale décentralisée. Les cercles électoraux devront être découpés selon les limites territoriales dessinées par la réforme de l'administration cantonale décentralisée.

La réforme de l'administration cantonale décentralisée doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2010. En l'état actuel des choses, ce calendrier devrait pouvoir être respecté. Mais le projet est étroitement lié à la réforme judiciaire qui, elle aussi, doit être mise en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2010. Cette réforme dépend quant à elle de la date d'entrée en vigueur de la procédure civile et pénale fédérale. Dans ce domaine, le canton est lié par les décisions de la Confédération.

¹ Tous les documents mentionnés dans le présent rapport peuvent être consultés à l'adresse www.be.ch/reforme-des-cercles-electoraux.

2.2 *Interventions parlementaires en suspens*

2.2.1 Postulat Antener (P 227/2005; Adaptation du découpage des cercles électoraux à la réforme des districts)

Le 5 septembre 2005, le député Antener (PS-JS) dépose une motion qui charge le Conseil-exécutif de préparer une modification de la législation sur les droits politiques prévoyant un découpage des cercles électoraux calqué sur celui des arrondissements administratifs. Cette révision qui devra s'appliquer à partir des élections législatives de 2010 devra être soumise au Grand Conseil en même temps que la réforme de l'administration décentralisée.

Dans sa réponse du 19 octobre 2005, le Conseil-exécutif propose l'adoption sous forme de postulat, des motifs formels et le calendrier ne permettant pas, selon lui, l'adoption sous forme de motion. Le projet de réforme de l'administration cantonale décentralisée devait en effet être soumis au Grand Conseil dès le début novembre 2005. Le gouvernement se déclare néanmoins disposé à étudier la question dès que les décisions concernant la réforme de l'administration cantonale décentralisée auront été prises. Transformée en postulat, l'intervention est adoptée le 14 novembre 2005 par 94 voix contre 56 (et 1 abstention).

2.2.2 Postulat Brand (P 076/2006; Découpage de l'arrondissement administratif du Mittelland septentrional en deux cercles électoraux)

Le 2 février 2006, le député Brand (UDC) dépose une motion chargeant le Conseil-exécutif de prévoir, dans un éventuel projet visant à faire correspondre les cercles électoraux avec les arrondissements administratifs, un découpage de l'arrondissement administratif du Mittelland septentrional en deux cercles électoraux au moins. Dans le développement, il évoque la taille de l'arrondissement administratif du Mittelland septentrional envisagé alors, plus de 300 000 habitants et habitantes.

Dans sa réponse du 3 mai 2006, le Conseil-exécutif propose l'adoption de la motion sous forme de postulat. Telle qu'elle est formulée, la motion est selon lui irréalisable puisque le projet de réforme qui a été adopté ne prévoit plus d'arrondissement du Mittelland septentrional. La mise en œuvre de l'esprit de la requête du motionnaire n'est donc possible que par la voie du postulat. Le gouvernement se dit favorable à l'adoption de la motion Brand sous forme de postulat. Les études qui seront menées devront intégrer la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant la taille des cercles électoraux. Transformée en postulat, l'intervention est adoptée le 7 juin 2006 par 104 voix contre une (et 3 abstentions).

2.2.3 Motion PS-JS (M 237/2006; Congruence des nouveaux arrondissements administratifs et des cercles électoraux)

Le 20 novembre 2006, le groupe PS-JS dépose une motion urgente chargeant le Conseil-exécutif de modifier la législation sur les droits politiques afin que les cercles électoraux pour les élections au Grand Conseil correspondent au nouveau découpage territorial opéré par la réforme de l'administration décentralisée.

Dans sa réponse du 13 décembre 2006, le Conseil-exécutif propose l'adoption du point principal de la motion, signalant que les travaux de la réforme des cercles électoraux ont déjà débuté, avec pour horizon les élections de 2010. Vu l'interdépendance des deux réformes, celle de l'administration cantonale décentralisée et celle de l'administration de la justice et des tribunaux, le canton est lié par les décisions qui doivent être prises au niveau fédéral. Si les travaux devaient prendre du retard, le Conseil-exécutif serait amené à réexaminer la situation ultérieurement. Le point 2 de la motion peut dès lors être adopté seulement sous forme de postulat. Les deux points de la motion sont adoptés le 22 janvier 2007, le premier par 126 voix

contre 7, le second par 114 voix contre 16 (et 5 abstentions). Le Grand Conseil a ainsi clairement manifesté sa volonté de réformer les cercles électoraux en vue des élections cantonales de 2010.

2.3 *Historique des cercles électoraux*

2.3.1 Congruence du district et du cercle électoral

De 1921 à 2002, les districts sont les cercles électoraux ordinaires pour l'élection du Grand Conseil². Les mandats sont attribués aux cercles électoraux en fonction des chiffres de la population, chaque district ayant toutefois droit à deux mandats au moins³. Ce découpage du territoire cantonal en cercles électoraux de taille différente est toutefois lourd de conséquences car il constitue une brèche dans le principe de la représentation proportionnelle et celui de l'égalité des suffrages. Les parts de suffrages exprimés nécessaires pour obtenir un mandat peuvent en effet varier considérablement d'un cercle à l'autre. Le nombre des suffrages perdus est élevé dans les petits districts. Une révision s'est par conséquent avérée nécessaire.

2.3.2 Introduction des groupements de cercles électoraux (1981)

Le système des groupements de cercles électoraux est introduit en 1981 pour atténuer les effets négatifs, sur la représentation proportionnelle, des droits des petits cercles électoraux à la représentation. Affiné en 1985 dans le cadre d'une révision partielle, ce système prévoit une première répartition des suffrages entre les listes au niveau du groupement de cercles électoraux. Seuls Berne-Ville, Berne-Campagne, Bienne, Konolfingen, Laufon et Thoune conservent leur statut de cercles électoraux autonomes. Huit groupements de deux, trois ou quatre cercles, sont formés avec les autres cercles électoraux.

2.3.3 Partage des groupements à quatre cercles électoraux (1992)

Le 7 septembre 1992, le Grand Conseil adopte une révision législative prévoyant le partage en quatre groupements à deux cercles des groupements de l'Oberland-Ouest (comprenant les 4 cercles électoraux de Frutigen, Bas-Simmental, Haut-Simmental et Gessenay) et du Seeland (comprenant les 4 cercles électoraux d'Aarberg, de Büren, Cerlier et Nidau). Les deux groupements Oberland-Ouest (Haut-Simmental, Gessenay) et Oberland-Centre (Frutigen, Bas-Simmental), résultant du partage de l'Oberland-Ouest et dotés respectivement de quatre et huit mandats, sont plus petits que tous les autres. Avec quatre mandats seulement, le groupement de cercles électoraux de l'Oberland-Ouest a une taille nettement plus petite ; la clause de barrage naturelle y est d'ailleurs de 20 pour cent.

Le 8 décembre 1993, le Tribunal fédéral admet en partie un recours de droit public formé contre cette révision législative. Dans ses considérants, il relève qu'un découpage des cercles électoraux fondé sur l'organisation traditionnelle du territoire et débouchant sur des circonscriptions de taille très variable et pour certaines de très petite taille n'est compatible avec le principe de l'égalité de droit que si des circonstances particulières le justifient. Or, selon lui, les quatre cercles électoraux composant le groupement de l'Oberland-Ouest d'avant la révision ne présentent aucune particularité, ni linguistique, ni culturelle. Dans ces conditions, la création de groupements de cercles électoraux aussi petits est incompatible avec l'égalité de droit. Le partage du groupement de cercles électoraux de l'Oberland-Ouest a donc été annulé.

² Art. 18 de la Constitution du canton de Berne du 4 juin 1893 (CC), art. 73, al. 2 de la Constitution du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101)

³ Art.19, al. 2 CC, art. 73, al. 3 ConstC

2.3.4 Passage au modèle actuel à huit cercles électoraux (2002)

Par la suite, le système des groupements de cercles électoraux ne suscite aucune difficulté technique et il passe l'épreuve de plusieurs élections. Politiquement toutefois, il est de plus en plus mal accepté. En effet, des transferts de sièges peuvent être nécessaires entre les cercles d'un même groupement, avec pour effet qu'un parti peut obtenir un siège dans un cercle donné alors que normalement il n'y aurait pas droit. Ce mécanisme n'est pas facile à comprendre pour les électeurs et électrices et les candidats et candidates. Le système des groupements de cercles électoraux contredit un des grands principes de la démocratie directe : les règles du jeu des élections et des votations doivent être simples et claires. Plus les mécanismes sont compliqués, plus grands sont les risques de perte de légitimité. C'est pour cette raison qu'une réforme est menée en 2002 pour supprimer les groupements de cercles électoraux. Le 22 septembre 2002, le corps électoral approuve la réduction de la taille du Grand Conseil de 200 à 160 membres. Il donne simultanément son aval à la réforme des cercles électoraux par 188 063 voix (72,6 %) contre 70 934 (27,4 %) (projet « Grand Conseil de 160 membres et réforme électorale »).

Jusqu'à ce stade, le canton de Berne était découpé en 27 cercles électoraux correspondant aux districts pour l'élection du Grand Conseil⁴. Les grands cercles électoraux (Berne-Ville, Berne-Campagne, Bienne, Thoune, Konolfingen) constituaient des circonscriptions autonomes. Les petits cercles étaient réunis en groupements pour la répartition des sièges. La réduction de la taille du parlement entraîne toutefois la nécessité d'une réforme électorale : huit grands cercles électoraux sont créés pour tenir compte, d'une part, du principe de la représentation proportionnelle et, d'autre part, des diversités régionales, culturelles et linguistiques au sein du parlement. Les transferts de sièges, souvent critiqués, sont supprimés. Les structures des districts ne sont pas modifiées. Les cercles électoraux continuent d'être déterminés par rapport aux districts pour l'élection du Grand Conseil, la définition figurant toutefois désormais dans la loi et non plus dans la Constitution⁵.

Une fois la réforme électorale de 2002 mise en œuvre, la situation se présente de la manière suivante pour les élections législatives de 2006 : les mandats sont répartis entre les huit cercles électoraux en fonction des chiffres de la population. La Constitution accordant une protection particulière à la minorité francophone, douze sièges sont garantis au cercle électoral du Jura bernois. La minorité linguistique et territoriale est ainsi surreprésentée, car ces douze mandats correspondent à ce que le Jura bernois pouvait revendiquer lorsque le Grand Conseil comptait 200 membres. Dans le message concernant l'arrêté fédéral accordant la garantie à la Constitution révisée, le Conseil fédéral a qualifié cette réglementation d'avantage mesuré en faveur d'une minorité régionale, la jugeant conforme au droit fédéral (FF 2003 3002). La Constitution cantonale prévoit en outre qu'une représentation équitable doit être garantie à la minorité de langue française du cercle électoral de Bienne-Seeland. La loi sur les droits politiques précise que des mandats sont garantis à la population de langue française du cercle électoral de Bienne-Seeland proportionnellement à la population totale du cercle électoral.

Organe représentant le peuple, le Grand Conseil doit refléter le plus fidèlement possible la diversité socio-démographique, régionale et politique du canton. La réforme électorale de 2002 est à la hauteur de cette ambition : les cercles électoraux sont suffisamment grands pour que même les petites formations politiques aient une chance de décrocher des sièges au parlement. Le système bernois tient également compte de la jurisprudence du Tribunal fédéral sur la taille minimale des cercles électoraux selon laquelle la proportion entre le nombre de sièges et le nombre d'habitants et d'habitantes doit varier le moins possible d'un cercle à

⁴ Seule exception : le district de Berne correspond à deux cercles électoraux autonomes, Berne-Ville et Berne-Campagne.

⁵ Art. 73, al. 2 consC ; art. 24b LDP ; cf. également annexe 2

l'autre. L'égalité en matière électorale implique l'égalité de décompte, mais aussi l'égalité des résultats⁶.

2.3.5 Elections législatives de 2006

Le modèle à huit cercles électoraux a été appliqué pour la première fois à l'occasion des élections du 9 avril 2006. La nouvelle réglementation a passé avec succès l'épreuve du feu puisque les objectifs de la réforme électorale ont pu être atteints : l'esprit de la proportionnelle a été respecté et la procédure est devenue plus compréhensible. Tous les districts ayant en outre obtenu d'emblée un siège, il n'a pas été nécessaire de procéder à des transferts à l'intérieur des listes.

2.4 Résumé

Compte tenu des mandats attribués au Conseil-exécutif par le Grand Conseil, le contexte de la réforme des cercles électoraux 2010 se présente en résumé comme suit : le modèle actuel à huit cercles électoraux donne dans l'ensemble satisfaction puisque les objectifs visés par la réforme électorale de 2002 ont pu être atteints. Mais la réforme de l'administration cantonale décentralisée a fait de l'arrondissement administratif la nouvelle subdivision territoriale de référence, en lieu et place du district. Le découpage des cercles électoraux doit par conséquent être adapté à cette nouvelle donne. La réforme des cercles électoraux 2010 vise une adaptation rapide du découpage des cercles électoraux aux décisions politiques et aux limites dessinées par la réforme de l'administration cantonale décentralisée. Le nouveau découpage devra s'appliquer dès les élections législatives de 2010.

3. Organisation de projet

Par ACE 2176 du 13 décembre 2006, le Conseil-exécutif a chargé la Chancellerie d'Etat de préparer une réforme des cercles électoraux avec le concours de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques. Cette réforme doit tenir compte du résultat de la votation populaire du 24 septembre 2006 concernant la réforme de l'administration cantonale décentralisée. Le découpage des cercles électoraux doit suivre les limites dessinées par cette réforme. Celle-ci et la réforme des cercles électoraux s'influencent donc mutuellement et les liens étroits entre les deux projets exigent une étroite collaboration entre la Chancellerie d'Etat et la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques. Les deux projets seront autant que possible coordonnés tant sur le fond qu'en ce qui concerne le calendrier. Le Conseil-exécutif a mis l'organisation de projet suivante en place pour la réforme des cercles électoraux :

Direction générale	Kurt Nuspliger, chancelier Renato Krähenbühl, vice-chancelier Michel Schwob, vice-chancelier Bruno Huwyler Müller (chef de projet)
Direction du projet	Bruno Huwyler Müller, chef de la Section d'état-major (CHA)
Equipe de projet	Peter A. Müller, responsable des élections et votations (CHA) Tilman Braun, suppléant du responsable des élections et votations (CHA)

⁶ ATF 129 I 185

Christina Bundi Caldelari, cheffe du Service juridique (CHA)
Irène Diethelm Furlan, collaboratrice du Service juridique (CHA)
Stefan Müller, secrétaire général de la JCE (délégation JCE)
Bruno Küenzi, chef d'état-major de l'OACOT (délégation JCE)
Marc Fritschi, préfet de Seftigen⁷

4. Exigences attachées au découpage des cercles électoraux

4.1 Importance du découpage des cercles électoraux

Le découpage des cercles électoraux a un impact sur le système électoral. Pour une représentation proportionnelle sans distorsion aucune, il faut un cercle électoral unique. Tout découpage du territoire en plusieurs cercles électoraux porte atteinte à la représentation proportionnelle. De bonnes raisons justifient toutefois ces entorses : les cercles électoraux permettent en effet aux électeurs et aux électrices d'avoir une meilleure vue d'ensemble et garantissent aux personnes élues une meilleure proximité avec leur électorat. Nous allons ci-après analyser les exigences qui sont attachées au découpage des cercles électoraux.

4.2 Représentation proportionnelle et clause de barrage

La doctrine et la jurisprudence se sont exprimées à plusieurs reprises au sujet de la procédure électorale et de sa compatibilité avec les impératifs de la démocratie. La liberté de conception de la procédure électorale est limitée par l'article 8 de la Constitution fédérale qui garantit l'égalité devant la loi. Or, tout écart par rapport à la représentation proportionnelle débouche inévitablement sur une inégalité de traitement des suffrages exprimés par les électeurs et les électrices. L'article 8 de la Constitution fédérale n'admet donc l'intégration d'éléments dérogeant à la représentation proportionnelle dans la procédure électorale qu'en présence de suffisamment de raisons objectives. Pour respecter intégralement la représentation proportionnelle, il faudrait que le canton soit découpé en cercles électoraux de grande taille et de taille égale ou alors qu'il constitue un seul cercle électoral. Moins un cercle électoral a de mandats, plus nombreuses sont les minorités à ne pas obtenir de siège du fait de la clause de barrage naturelle. Les conséquences du découpage du territoire cantonal en cercles électoraux de taille variable constituent donc une atteinte à l'esprit de la proportionnelle.

L'esprit de la proportionnelle peut être d'autant mieux respecté que les cercles électoraux sont grands. Plus le nombre de mandats attribués au cercle électoral est faible, plus haute est la clause de barrage naturelle et plus élevé est le nombre de voix perdues. Une clause de barrage élevée entraîne des inégalités entre les électeurs et les électrices des cercles électoraux considérés. La clause de barrage joue donc un rôle dans le choix du découpage. On distingue plusieurs types de clause de barrage :

Clause de barrage directe (quorum)

Dans ce cas de figure, la loi prévoit que seules les listes ayant obtenu un pourcentage déterminé de suffrages de parti participent à la répartition des sièges. Les listes qui n'atteignent pas ce pourcentage sont exclues d'emblée de la répartition.

Clause de barrage naturelle

⁷ Délégation de l'Association des préfets et des préfètes du canton de Berne

Contrairement à la clause de barrage directe, la clause de barrage naturelle n'est pas un quorum imposé par la loi. Cette clause est déterminée par le nombre de mandats des cercles électoraux ou plus exactement de sièges à répartir. Plus ces derniers sont nombreux, moins la clause de barrage naturelle est élevée. La clause de barrage naturelle est égale au pourcentage de suffrages de parti qu'une liste doit recueillir pour avoir la garantie d'obtenir un siège à l'issue de la première répartition. On obtient la clause de barrage naturelle en divisant 100 par le nombre de mandats à répartir dans le cercle électoral plus un. S'il s'agit par exemple de répartir douze mandats, la clause de barrage naturelle s'élève à 7,7 pour cent ($100:13 [12+1] = 7,7$). La clause de barrage naturelle est de dix pour cent dans un cercle à neuf mandats et de 25 pour cent dans un cercle à trois mandats. Les partis qui recueillent un pourcentage de suffrages de parti inférieur à la clause de barrage naturelle peuvent toutefois quand même obtenir des sièges. Ils peuvent par exemple en obtenir un à l'issue de la répartition du reste des mandats ou par le biais d'un apparentement de listes avec un autre parti. Exemple : un groupe de listes recueille 11 pour cent des suffrages de parti (parti A 6%, parti B 5%) dans le cercle électoral où la clause de barrage naturelle est de dix pour cent. Le parti A obtient un siège grâce à ses six pour cent.

4.3 Principes définis par le Tribunal fédéral

La doctrine prône depuis des décennies une clause de barrage naturelle de moins de dix pour cent. Le Tribunal fédéral s'est récemment rangé à cette opinion en précisant sa jurisprudence concernant le découpage des cercles électoraux pour les élections à la proportionnelle⁸. Il considère désormais que la limite supérieure se situe à dix pour cent (9 sièges) que ce soit pour la clause de barrage directe ou pour la clause de barrage naturelle. Dans le premier cas, la limite est impérative, dans le second, il s'agit d'un objectif vers lequel on devrait tendre en cas de réforme du système électoral⁹.

Le Tribunal fédéral considère qu'une clause de barrage naturelle élevée contredit l'esprit et la finalité de la proportionnelle, à savoir la participation de toutes les formations politiques déterminantes à la répartition des sièges au parlement. Elle doit par conséquent être justifiée par des motifs particuliers (p. ex. protection d'une minorité linguistique régionale). Si le constituant ou le législateur cantonal fait primer le critère régional, linguistique, religieux ou autre, cette relégation au second plan de l'égalité électorale parfaite peut être considérée comme compatible avec les principes d'égalité définis par la Constitution fédérale. La clause de barrage directe, destinée à faire obstacle à l'éclatement des forces politiques au parlement, et la clause de barrage naturelle, résultant du découpage des cercles électoraux, ont certes des finalités différentes, mais elles déploient les mêmes effets, en ce sens que selon leur taux, elles empêchent plus ou moins d'électeurs et d'électrices d'avoir une représentation au parlement. Le Tribunal fédéral estime que dans les deux cas, la clause de barrage ne doit pas dépasser la barre des dix pour cent. S'agissant de la clause de barrage naturelle, qui dans bien des cas dépasse largement ce taux pour des motifs tenant à l'historique du découpage du territoire, les dix pour cent ne sont pas une limite absolue, mais plutôt un idéal vers lequel tendre en cas de réforme du système électoral. Cet idéal pourra fort bien ne pas être atteint s'il reste impératif de conserver des éléments dérogeant à la représentation proportionnelle. Les dix pour cent sont en revanche une limite absolue dans le cas de la clause de barrage directe.

Alors que dans l'arrêt concernant la ville de Zurich, le Tribunal fédéral insistait encore sur le fait que ce n'est pas au tribunal de définir la taille minimale des cercles électoraux, dans celui concernant le canton d'Argovie, il donne en tout cas un chiffre indicatif : une clause de barrage naturelle de plus de dix pour cent est contraire au principe de l'égalité politique garanti

⁸ ATF 131 I 85, canton du Valais ; ATF 131 I 74, canton d'Argovie ; ATF 129 I 185, ville de Zurich ; arrêt du Tribunal fédéral du 8 décembre 1993, ZBI 95 / 1994 479 ss ; canton de Berne ; tous ces arrêts peuvent être consultés à l'adresse www.be.ch/reforme-des-cercles-electoraux.

⁹ ATF 131 I 74

par l'article 34 cst. en relation avec l'article 8, alinéa 1. Le Tribunal fédéral admet certaines entorses à la proportionnelle lorsque le découpage des cercles électoraux a des fondements historiques ou que les cercles forment une unité soudée. Dans le cas du Valais, il a considéré que les « dizains », subdivision territoriale remontant au Moyen Age, présentaient cette unité. Il a émis un avis contraire pour les districts de l'Oberland bernois¹⁰, les districts argoviens¹¹ et les arrondissements de la ville de Zurich¹².

4.4 *Autres principes définis par la doctrine*

La doctrine réclame des cercles électoraux de grande taille, mais aussi des cercles électoraux de taille égale. Avec le premier principe, elle recherche principalement l'égalité au sein du cercle électoral, avec le second, l'égalité entre les cercles électoraux. De grosses différences de clause de barrage naturelle nuisent à l'égalité des résultats, car les électeurs et électrices d'un grand cercle (faible clause de barrage) ont moins à redouter que ceux d'un petit cercle que les suffrages qu'ils ont exprimés restent sans effet. La taille du cercle électoral ne devrait donc pas trop s'éloigner de la taille moyenne.

La doctrine mentionne dans certains cas une marge de plus ou moins un tiers de la taille moyenne (cf. Pierre Tschannen / Simone Wyss, *Wahlkreise im Kanton Zug*, avis de droit, Berne, 21.2.2005, p. 15 ; Heribert Westerath, *Die Wahlverfahren und ihre Vereinbarkeit mit den demokratischen Anforderungen an das Wahlrecht*, Berlin 1955, p. 69). Il n'existe toutefois pas de doctrine dominante dans ce domaine. Le Tribunal fédéral ne s'est pas encore prononcé à ce sujet et il est très réservé quant à l'exigence de cercles électoraux de taille aussi égale que possible. Dans son arrêt le plus récent, il a jugé le découpage des cercles électoraux anticonstitutionnel à cause de la *clause de barrage naturelle trop élevée* et non à cause de la taille inégale des cercles (ATF 131 I 74). Aussi longtemps que les cercles sont suffisamment grands, autrement dit qu'ils comportent au minimum neuf sièges, les cantons disposent d'une grande latitude dans le découpage. Et cette latitude est exploitée : le canton de Saint-Gall compte ainsi huit cercles électoraux de 13 à 45 mandats. C'est le cercle le plus peuplé de Saint-Gall qui comporte 45 mandats. Le canton de Lucerne qui doit réexaminer son découpage comporte actuellement six cercles de sept à 34 mandats. Les cantons de Saint-Gall et de Lucerne, dont le découpage n'a jamais suscité de recours, présentent des différences plus marquées que la variante A en discussion dans le canton de Berne (8 cercles de 12 à 34 mandats). On peut donc supposer que la solution proposée (la proposition du Conseil-exécutif mais aussi les variantes A et B) résisterait à l'analyse du Tribunal fédéral. Ce dernier ne s'opposerait pas à un découpage en cercles de taille inégale, s'il est justifié par suffisamment de motifs objectifs.

5. **Caractéristiques de la nouvelle réglementation**

5.1 *Référence aux arrondissements administratifs*

L'article 73, alinéa 2 de la Constitution cantonale prévoit que la loi fixe le découpage des cercles électoraux. C'est ce que fait l'article 24b de la loi sur les droits politiques. La nouvelle réglementation ne définit plus le cercle électoral en référence au district, mais à l'arrondissement administratif, nouvelle subdivision territoriale introduite par la réforme de l'administration cantonale décentralisée. Un cercle électoral comprend généralement un ou plusieurs arrondissements administratifs. Berne-Mittelland est la seule exception : cet arron-

¹⁰ ZBI 95 / 1994 479 ss

¹¹ ATF 131 I 74 ss

¹² ATF 129 I 185 ss

dissement administratif, qui forme également la région administrative, a une population de 379 669 habitants, soit 40 pour cent environ de celle du canton. Le cercle électoral de Berne-Mittelland, si cercle électoral il y avait, aurait donc droit à 62 sièges sur 160, une proportion relativement élevée. C'est la raison pour laquelle il est partagé en deux (variante 1) ou en trois (variante 2).

Les districts perdront dès lors l'importance qui était la leur dans la détermination des cercles électoraux. Jusqu'à la réforme électorale de 2002, les cercles électoraux correspondaient en effet aux districts. Et pour les élections législatives de 2006, les cercles électoraux ont été découpés en référence aux districts.

5.2 Adaptations strictement nécessaires

Lors de la délibération de la motion 237/2006 (Congruence des nouveaux arrondissements administratifs et des cercles électoraux) le 22 janvier 2007, des voix se sont élevées au Grand Conseil pour réclamer des adaptations limitées au strict nécessaire, soit celles imposées par la réforme de l'administration cantonale décentralisée. Il a été dit plusieurs fois que la réforme des cercles électoraux 2010 ne devait annuler les acquis de la réforme électorale de 2002.

Le Conseil-exécutif s'est laissé guider par ces réflexions dans la conception du nouveau modèle. Etant donné que le découpage des cercles électoraux issu de la réforme de 2002 n'a servi qu'une seule fois, pour les élections législatives de 2006, le nouveau découpage devrait s'en inspirer autant que faire se peut. Il ne faut rechercher de nouvelle solution que dans les cas imposés par la nouvelle subdivision du territoire cantonal découlant de la réforme de l'administration cantonale décentralisée. Cela concerne en particulier les cercles électoraux de la Haute-Argovie, de l'Emmental et du Mittelland ainsi que l'agglomération bernoise. Dans le cas du Jura bernois, de Bienne-Seeland, de Thoun et de l'Oberland, la réforme de 2010 n'apportera pas de changement radical par rapport au découpage de 2002.

5.3 Questions particulières

5.3.1 Découpage des cercles électoraux dans la région administrative du Seeland

L'article 73, alinéa 2 de la Constitution cantonale prévoit que la loi fixe le découpage des cercles électoraux, à deux exceptions près : le Jura bernois et Bienne-Seeland. L'article 73, alinéa 3 dispose que douze mandats sont garantis au cercle électoral du Jura bernois et qu'une représentation équitable doit être garantie à la minorité francophone du cercle électoral de Bienne-Seeland. Selon la loi sur les droits politiques, des mandats sont garantis à la population de langue française du cercle électoral de Bienne-Seeland proportionnellement à la population totale du cercle électoral¹³.

La Constitution fait donc de la région Bienne-Seeland, qui formera à l'avenir la région administrative du Seeland avec les deux arrondissements de Biel/Bienne et du Seeland, un cercle électoral unique.

Les élections législatives de 2006 ont montré que le découpage du cercle électoral de Bienne-Seeland et les dispositions sur la garantie de représentation accordée à la minorité de langue française de ce cercle électoral donnent dans l'ensemble satisfaction¹⁴. Le rapport présenté le 9 avril 2006 par le Conseil-exécutif au Grand Conseil sur les élections de renouvellement général du Grand Conseil et du Conseil-exécutif n'a donné lieu à aucune discussion lors de la

¹³ Art. 24c, al. 2 LGC

¹⁴ Cf. art. 39a ss LDP

session constitutive du 6 juin 2006¹⁵. Ce qui signifie que les résultats des élections ont été acceptés à la fois juridiquement et politiquement pour le cercle électoral de Bienne-Seeland également. Aucune intervention n'est par ailleurs en suspens qui réclame un partage du cercle électoral de Bienne-Seeland tel que défini par la Constitution. Le Conseil-exécutif est par conséquent d'avis que le découpage du cercle électoral doit être maintenu dans sa conception actuelle.

Consulté préalablement, le Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne (CAF) a décidé à l'unanimité, lors de sa séance plénière du 30 mai 2007, de se rallier à la proposition du Conseil-exécutif de maintenir la situation actuelle.

Découpage actuel

Cercle électoral	Nombre d'habitant-e-s	Mandats
Bienne-Seeland	156 964	26

Nouveau découpage¹⁶

Cercle électoral	Nombre d'habitant-e-s	Mandats
Bienne-Seeland	155 605	25

D'autres variantes ont été envisagées durant les travaux (cf. ch. 6.2.1).

5.3.2 Découpage des cercles électoraux dans la région administrative de Berne-Mittelland

Cette région administrative compte 379 669 habitants et habitantes, soit 40 pour cent de la population du canton, ce qui lui donne droit en théorie à 62 sièges sur 160 au Grand Conseil. Lors de la délibération de la motion 237/2006 (Congruence des nouveaux arrondissements administratifs et des cercles électoraux) et du postulat 076/2006 (Découpage de l'arrondissement administratif du Mittelland septentrional en deux cercles électoraux), le Grand Conseil a émis le souhait que des solutions soient recherchées pour cette région administrative.

Le Conseil-exécutif propose la solution suivante au Grand Conseil :

La région administrative de Berne-Mittelland est partagée en trois : la ville de Berne forme, comme maintenant, un cercle électoral autonome. Le cercle électoral du Mittelland septentrional comprend grosso modo les communes des districts de Laupen et de Fraubrunnen (avec en plus les communes situées au nord du district de Berne et la commune de Worb). Le cercle électoral du Mittelland méridional regroupe des communes des districts de Schwarzenbourg, Seftigen et Konolfingen (avec en plus les communes situées au sud du district de Berne). Ce découpage donne trois cercles électoraux avec une population à peu près égale. Il

¹⁵ Cf. Journal du Grand Conseil 2006, p. 610 s.

¹⁶ **Remarque** : Les chiffres figurant dans le présent rapport ne sont indiqués qu'à titre d'illustration. Ceux concernant le nombre de mandats pourraient encore changer d'ici aux élections de 2010, en fonction de l'évolution démographique. Le nombre de mandats a été calculé sur la base des chiffres de la population de 2006. Les 160 mandats ne seront répartis entre les cercles électoraux dans la perspective des élections de 2010 qu'en 2009 (sur la base des chiffres de la population au 31.12.2008).

respecte en outre les subdivisions fonctionnelles actuelles dans lesquelles s'exercent des activités politiques¹⁷.

Découpage actuel des cercles électoraux

Cercle électoral	Nombre d'habitant-e-s	Mandats
Mittelland	174 977	28
Berne	122 235	20

Nouveau découpage (trois cercles)

Cercle électoral	Nombre d'habitant-e-s	Mandats
Mittelland septentrional	135 758	22
Berne	122 178	20
Mittelland méridional	121 733	20

D'autres variantes ont été envisagées pendant les travaux (cf. ch. 6.2.1).

5.3.3 Découpage des cercles électoraux dans la région administrative de l'Oberland

Le projet ne prévoit aucun changement concernant les cercles électoraux de Thoue et de l'Oberland. Le cercle électoral de Thoue qui correspond actuellement au district correspondra à l'arrondissement administratif. Etant donné que ce dernier comprend quelques communes de plus que le district, le nouveau cercle électoral aura plus de mandats que l'ancien. Le cercle électoral de l'Oberland recouvrera les trois autres arrondissements de la région administrative de l'Oberland¹⁸.

Découpage actuel des cercles électoraux

Cercle électoral	Nombre d'habitant-e-s	Mandats
Thoue	90 878	15
Oberland	104 788	17

Nouveau découpage

Cercle électoral	Nombre d'habitant-e-s	Mandats
Thoue	100 947	17
Oberland	102 608	17

D'autres variantes ont été envisagées pendant les travaux (cf. ch. 6.2.1).

¹⁷ Cette solution est celle proposée dans le projet envoyé en consultation, dans la variante 2. La commune de Worb est toutefois désormais attribuée au cercle électoral du Mittelland septentrional, compte tenu des résultats de la procédure de consultation.

¹⁸ Arrondissements administratifs du Haut-Simmental-Gessenay, de Frutigen-Bas-Simmental et d'Interlaken-Oberhasli

5.4 *Modèle à neuf cercles (partage de la région administrative de Berne-Mittelland en trois cercles)*

Dans cette constellation, le découpage se présente de la manière suivante :

1. Cercle électoral du Jura bernois :
Région administrative du Jura bernois
2. Cercle électoral de Bienne-Seeland:
Région administrative du Seeland
3. Cercle électoral de la Haute-Argovie :
Arrondissement administratif de la Haute-Argovie
4. Cercle électoral de l'Emmental :
Arrondissement administratif de l'Emmental
5. Cercle électoral du Mittelland septentrional :
Communes municipales énumérées à l'annexe 1 LDP
6. Cercle électoral de Berne :
Commune municipale de Berne
7. Cercle électoral du Mittelland méridional :
Communes municipales énumérées à l'annexe 2 LDP
8. Cercle électoral de Thoune :
Arrondissement administratif de Thoune
9. Cercle électoral de l'Oberland:
Arrondissements administratifs du Haut-Simmental-Gessenay, de Frutigen-Bas-Simmental et d'Interlaken-Oberhasli

5.5 *Répartition des mandats entre les cercles électoraux*

5.5.1 Répartition actuelle

Dans la perspective des élections de 2006, les 160 mandats du Grand Conseil ont été répartis de la manière suivante entre les huit cercles électoraux sur la base des chiffres de la population au 31 décembre 2004, conformément à l'article 24c, alinéa 1 LDP¹⁹ :

Cercle électoral	Nombre d'habitant-e-s	Mandats
Oberland	104 788	17
Thoune	90 878	15
Mittelland	174 977	28
Berne	122 235	20
Emmental	104 285	17
Haute-Argovie	151 034	25
Bienne-Seeland	156 964	26
Jura bernois	51 504	12 (garantie)
Total	956 665	160

Dans ce modèle à huit cercles, le plus petit, le Jura bernois, a 12 sièges, le plus grand, le Mittelland, 28.

¹⁹ Cf. ACE 1295 du 20 avril 2005 (arrêté du Conseil-exécutif concernant la répartition des mandats entre les cercles électoraux lors de l'élection du Grand Conseil du 9 avril 2006)

5.5.2 Répartition probable à l'avenir

Les 160 mandats ne seront répartis entre les cercles électoraux dans la perspective des élections de 2010 qu'en 2009 sur la base des chiffres de la population au 31 décembre 2008, conformément à l'article 24c, alinéa 1 LDP. Si l'on se réfère aux chiffres de la population de 2006, la répartition se présente de la manière suivante^{20 21} :

Cercle électoral	Nombre d'habitant-e-s	Mandats
Jura bernois	51 450	12 (garantie)
Bienne-Seeland	155 605	25
Haute-Argovie	75 736	12
Emmental	91 049	15
Mittelland septentrional	135 758	22
Berne	122 178	20
Mittelland méridional	121 733	20
Thoune	100 947	17
Oberland	102 608	17
Total	957 064	160

Dans ce modèle à neuf cercles, le plus petit, le Jura bernois, a 12 sièges, le plus grand, Bienne-Seeland, 25.

5.6 Suppression de la garantie minimale des districts (art. 73, al. 4 ConstC)

5.6.1 Rappel (votation populaire du 24 septembre 2006)

Avant la réforme de l'administration cantonale décentralisée, le district était une importante subdivision administrative du canton, que la Constitution mentionnait dans plusieurs dispositions. Ce rôle important du district et la diversité structurelle du canton de Berne justifiaient donc jusqu'à maintenant qu'un siège au moins soit garanti à chaque district au Grand Conseil.

Le district est une subdivision administrative prévue par la Constitution. Jusqu'à présent, il a joué un rôle dans les domaines suivants :

- *Division du territoire cantonal au sens de l'article 3, alinéa 2 ConstC* : le canton « est divisé en districts et en communes ». Lorsque la réforme de l'administration cantonale décentralisée sera entrée en vigueur, cette disposition constitutionnelle mentionnera également les régions et les arrondissements administratifs.
- *Composition du Jura bernois au sens de l'article 5 ConstC* : « Un statut particulier est reconnu au Jura bernois, composé des districts de Courtelary, Moutier et La Neuveville ». Lorsque la réforme de l'administration cantonale décentralisée sera entrée en vigueur, la disposition constitutionnelle ne mentionnera plus les trois districts, mais uniquement la région administrative du Jura bernois.
- *Répartition des langues officielles au sens de l'article 6 ConstC* : les langues officielles sont « le français et l'allemand dans le district de Bienne, l'allemand dans les autres districts ». Lorsque la réforme de l'administration cantonale décentralisée sera entrée en vigueur, la

²⁰ Cf. Population résidante des communes et districts au 1.1.2006, Administration des finances du canton de Berne, octobre 2006. Les chiffres pourraient encore changer d'ici les élections de 2010.

²¹ Remarque : ces chiffres ne sont indiqués qu'à titre d'illustration. Le nombre de mandats pourrait encore changer d'ici les élections de 2010 en fonction de l'évolution démographique.

- référence aux districts sera remplacée par une référence aux régions administratives du Jura bernois et du Seeland ainsi qu'à l'arrondissement administratif de Biel/Bienne.
- *Garantie minimale au sens de l'article 73, alinéa 4 ConstC* : « Dans les cercles électoraux regroupant plusieurs districts, un siège au moins est attribué à chaque district. »
 - *Composition du Conseil-exécutif au sens de l'article 84 ConstC* : « Un siège est garanti au Jura bernois. Est éligible tout citoyen et toute citoyenne de langue française qui réside dans le district de Courtelary, de Moutier ou de La Neuveville. »
 - *Administration de district au sens de l'article 93 ConstC* : « Les districts sont des arrondissements administratifs du canton. Ils sont désignés par la loi. Dans chaque district, le corps électoral élit un préfet ou une préfète. La loi peut prévoir une organisation spéciale pour les grands districts. Les préfets et préfètes accomplissent en particulier les tâches [que leur assigne la loi] dans leur district ». Lorsque la réforme de l'administration cantonale décentralisée sera entrée en vigueur, la référence aux districts sera remplacée par une référence aux régions et aux arrondissements administratifs.
 - *Juridiction au sens de l'article 97 ConstC* : « Les districts sont les arrondissements judiciaires du canton. La loi peut réunir plusieurs districts en un arrondissement judiciaire. » Lorsque la réforme judiciaire sera entrée en vigueur, la référence au district disparaîtra.

On voit donc que les deux révisions constitutionnelles du 24 septembre 2006 (réforme de l'administration cantonale décentralisée et réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux) ont gommé la notion de district de la plupart des dispositions constitutionnelles : définition du Jura bernois²², des langues officielles²³ et des arrondissements judiciaires²⁴. La notion ne subsiste qu'en ce qui concerne la garantie minimale et le siège du Jura bernois au Conseil-exécutif²⁵. Concernant ce second point toutefois, la Constitution pourrait se référer à la région administrative du Jura bernois²⁶.

L'article 73, alinéa 4 ConstC prévoit que dans les cercles électoraux regroupant plusieurs districts, un siège au moins est attribué à chaque district. Nous allons examiner ci-après si cette garantie se justifie toujours politiquement parlant, si elle est nécessaire et si elle pourrait continuer d'être respectée avec la nouvelle constellation.

5.6.2 Importance du district

Les districts étaient auparavant les subdivisions judiciaires, administratives et électorales ordinaires du canton. La réforme de l'administration cantonale décentralisée et la réforme judiciaire lui font perdre les deux premières fonctions. La troisième fonction disparaîtra également avec la réforme des cercles électoraux 2010 qui a pour but de calquer le découpage des cercles électoraux sur celui issu de la réforme de l'administration cantonale décentralisée. Il est dès lors légitime de s'interroger sur l'importance que conservera le district après l'entrée en vigueur de l'administration cantonale décentralisée.

Plaçons-nous maintenant dans une perspective historique : le district a été introduit dans le canton de Berne en 1803, par l'Acte de Médiation. Conçu comme une simple subdivision administrative, il avait pour but de rationaliser l'administration publique²⁷. Les préfets et préfètes sont élus au suffrage universel depuis 1893 et les juges des tribunaux depuis 1907. Le district fait office de cercle électoral pour les élections législatives depuis l'introduction de la propor-

²² Cf. art. 5, al. 1 ConstC

²³ Cf. art. 6, al. 2 ConstC

²⁴ Cf. art. 97, al. 3 ConstC

²⁵ Cf. art. 84, al. 2 ConstC

²⁶ Cf. le statut particulier prévu par l'art. 5, al. 1 ConstC

²⁷ Cf. Hans Weyermann, *Der Regierungstatthalter als Administrativ- und Administrativjustizorgan der bernischen Staatsverwaltung*, Berne 1923, p. 22 ss, en particulier p. 29

tionnelle en 1921. Les districts existent donc depuis plus de deux siècles et ils ont résisté à de sérieuses volontés de changement²⁸. La réforme de l'administration cantonale décentralisée a maintenant toutefois considérablement modifié l'importance du district, le reléguant à l'arrière-plan.

Dans un arrêt du 8 décembre 1993, le Tribunal fédéral a considéré que le statut des districts bernois n'était pas comparable à celui des cantons. Membres d'une fédération d'Etats, ces derniers jouissent d'une large autonomie et de droits étendus à l'auto-détermination. Ils n'ont dès lors rien de commun avec les districts qui ne sont que des subdivisions administratives de l'administration cantonale centrale. Les districts du canton de Berne ne sont en rien comparables non plus avec ceux des cantons à forte tradition fédéraliste comme celui de Schwyz par exemple²⁹. Dans le même arrêt, le Tribunal fédéral a considéré que les cercles électoraux du groupement de l'Oberland-Est ne constituaient pas un cas particulier du fait de spécificités linguistiques ou culturelles³⁰.

Historiquement parlant, le district est avant tout une subdivision territoriale de l'administration centrale cantonale. Ce rôle sera assumé à l'avenir par l'arrondissement administratif.

5.6.3 Rôle de la garantie minimale

Le parlement a entre autres fonctions celle de la représentation populaire. Le siège garanti au district doit favoriser la représentation des particularités régionales. Plus une région a son identité propre et constitue de ce fait un cas particulier, plus il est justifié de lui garantir des sièges. Dans ces conditions, on peut toujours trouver de bonnes raisons de garantir un siège à telle vallée ou tel district. Mais la garantie implique aussi toujours une atteinte à la volonté de l'électorat. Il ne faut donc recourir au système de la garantie qu'en cas d'extrême nécessité.

5.6.4 Impact de la suppression de la garantie minimale

Tous les districts obtenaient autrefois d'emblée un siège au Grand Conseil. Mais cette garantie minimale n'est plus justifiée par aucune nécessité pratique. Les élections de 2006 ont montré que les candidats et candidates des régions rurales pouvaient fort bien s'imposer face à ceux des centres régionaux. La crainte parfois exprimée d'un glissement des sièges vers ces centres ne s'est pas vérifiée³¹. Le 9 avril 2006, tous les districts ont obtenu un siège dès la répartition centrale et il n'a pas été nécessaire de revendiquer la garantie minimale³².

5.6.5 Difficultés pratiques causées par le maintien de la garantie minimale

La réforme de l'administration cantonale décentralisée va substituer l'arrondissement administratif au district. Après la réforme des cercles électoraux, les limites des cercles et celles des districts ne coïncideront plus. Techniquement parlant, il ne sera plus possible d'appliquer le système de la garantie. Même si les limites coïncidaient, l'application du système n'irait pas de soi. Il faudrait en tout cas mener d'absorbantes recherches pour déterminer si le maintien de la garantie est techniquement possible.

²⁸ Cf. Hans Weyermann, op. cit., s. 61 ss

²⁹ ZBI 95 / 1994 486

³⁰ ZBI 95 / 1994 485

³¹ Cf. les résultats du cercle électoral de l'Oberland, abritant les centres de Spiez et Interlaken (nombre de sièges : Frutigen 5, Interlaken 5, Bas-Simmental 2, Oberhasli 2, Haut-Simmental 1 et Gessenay 2).

³² Rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil sur les élections de renouvellement général du Grand Conseil et du Conseil-exécutif du 9 avril 2006 (ACE 0966 du 10.5.2006)

5.6.6 Suppression de la garantie minimale : une conséquence des décisions prises antérieurement

La suppression de la garantie est la conséquence logique des décisions prises par le corps électoral le 24 septembre 2006. La voie tracée alors est logiquement empruntée par la réforme des cercles électoraux 2010.

6. Justification et évaluation de la solution proposée

6.1 *Justification et évaluation de la solution proposée*

Le modèle proposé à neuf cercles électoraux représente une solution équilibrée. S'agissant de son appréciation, nous relèverons les points suivants :

- Le modèle est conforme aux exigences du Grand Conseil : les mandats d'examen définis dans les postulats 227/2005 Antener et 076/2006 Brand ont été menés. La motion 237/2006 PS-JS est elle aussi réalisée. Le modèle proposé fait coïncider les limites des cercles électoraux avec celles des nouvelles subdivisions territoriales de l'administration décentralisée.
- Il est conforme à la jurisprudence du Tribunal fédéral : tous les cercles électoraux sont suffisamment grands.
- Il s'inspire autant que faire se peut du découpage actuel des cercles électoraux, ceux du Jura bernois, de Bienne-Seeland, de Thoun et de l'Oberland ne subissant quasiment pas de changements. Le projet se borne à prévoir les adaptations imposées par la réforme de l'administration cantonale décentralisée.
- La suppression de la garantie minimale ne constitue pas une atteinte disproportionnée : tous les districts ont obtenu d'emblée un siège lors des élections du 9 avril 2006 et il n'a pas été nécessaire de recourir au système de la garantie.
- Le projet n'implique aucun changement pour le Jura bernois.
- Le projet n'implique aucun changement pour la représentation de la minorité francophone du cercle électoral de Bienne-Seeland.

En résumé, on peut affirmer que le modèle proposé permet une mise en application pragmatique et ciblée des décisions de principe prises dans le cadre de la réforme de l'administration cantonale décentralisée. Il est simple et clair et respecte de ce fait un des grands principes de la démocratie directe : les élections et les votations doivent obéir à des règles simples et claires.

6.2 *Variantes envisagées puis écartées*

6.2.1 Autres découpages

Plusieurs modèles ont été étudiés au fil des travaux préparatoires, concernant notamment les régions administratives du Seeland, de Berne-Mittelland et de l'Oberland.

Région administrative du Seeland

Le cercle électoral du Jura bernois et celui de Bienne-Seeland sont prédéterminés par la Constitution (art. 73, al. 3 ConstC). Celle-ci prévoit qu'une représentation équitable doit être garantie à la minorité de langue française du cercle électoral de Bienne-Seeland. Si une solution telle que le partage du cercle électoral de Bienne-Seeland en deux cercles Biel/Bienne et

Seeland devait être envisagée à la place de celle qui est proposée, il faudrait s'assurer que les dispositions légales continuent bien de prévoir la représentation de la minorité francophone. Avant sa révision, la Constitution n'offrait aucune garantie pour l'élection des membres du Grand Conseil de cette région. Certes, elle prévoyait que le district de Biel/Bienne est bilingue. Mais la législation sur les droits politiques n'offrait aucune garantie à la minorité francophone du district de Bienne. Cette question était laissée à la pratique et à la sagacité politique des partis. L'article 6, alinéa 2 de l'actuelle version de la Constitution cantonale³³ prévoit que la langue officielle du Seeland est l'allemand. Dans ce cas également, la législation sur les droits politiques n'offrait aucune garantie de représentation à la petite minorité francophone.

Lors de la délibération du projet de réforme de l'administration cantonale décentralisée, le Grand Conseil a partagé la région administrative du Seeland en deux arrondissements, Biel/Bienne et Seeland, contre l'avis du Conseil-exécutif. C'est la raison pour laquelle les deux variantes ci-après de partage du cercle électoral de Bienne-Seeland ont été étudiées dans le cadre de la préparation de la réforme des cercles électoraux 2010. Elles ont été écartées toutes les deux. Le Conseil-exécutif propose le maintien du cercle électoral de Bienne-Seeland prévu par la Constitution, des règles devant être définies dans la loi sur la représentation équitable de la minorité francophone.

Variante 1 (avec sièges garantis au sens des art. 39a ss LDP)

Cercle électoral	Nombre d'habitant-e-s	Mandats
Biel/Bienne	89 813	15
Seeland	65 792	11

Variante 2 (sans sièges garantis au sens des art. 39a ss LDP)

Cercle électoral	Nombre d'habitant-e-s	Mandats
Biel/Bienne	89 813	15
Seeland	65 792	11

Ces deux variantes exigeraient une modification de la Constitution cantonale, le cercle électoral de Bienne-Seeland devant être partagé en deux.

Variante 1 :

Cette variante prévoit le partage en deux du cercle électoral Bienne-Seeland. Les deux nouveaux cercles, Biel/Bienne et Seeland, correspondent aux arrondissements administratifs du même nom. Avec 11 mandats, le cercle électoral du Seeland répond tout juste aux critères du Tribunal fédéral, mais il est de très petite taille, un inconvénient aux yeux du Conseil-exécutif. La décision populaire prise au sujet de la réforme de l'administration cantonale décentralisée règle de manière nuancée le principe de la territorialité des langues dans la région administrative du Seeland. Aux termes de l'article 6 de la Constitution cantonale, en effet, les langues officielles sont :

- le français et l'allemand dans la région administrative du Seeland ainsi que dans l'arrondissement administratif de Biel/Bienne,
- l'allemand dans les autres régions administratives ainsi que dans l'arrondissement administratif du Seeland.

Si on applique cette réglementation par analogie aux cercles électoraux, cela signifie que la minorité francophone du cercle électoral du Seeland n'a pas à bénéficier de droits particuliers.

³³ Celle d'avant l'entrée en vigueur de la réforme de l'administration cantonale décentralisée.

C'est ce que prévoit la Constitution cantonale du 6 juin 1993, version actuelle d'avant la révision. Cette solution constitue toutefois une rétrogression pour la population francophone de ce périmètre qui, depuis les élections du 9 avril 2006, bénéficie d'un mécanisme de protection de la minorité linguistique.

La situation se présente différemment dans le cercle électoral de Biel/Bienne. Dans ce cas, on peut conserver la solution prévue par les articles 39a ss de la loi sur les droits politiques, mais en l'appliquant uniquement au cercle électoral de Biel/Bienne. L'arrondissement administratif de Biel/Bienne compte 89 813 habitants et habitantes si l'on se réfère aux chiffres du recensement de 2000, dont 17 374 francophones. Cette minorité de 19,34 pour cent a droit à la représentation prévue par la loi.

Pour le Conseil-exécutif, des motifs impérieux plaident, dans le cas du découpage d'un cercle électoral Biel/Bienne, en faveur de l'inscription dans la loi du droit de la minorité francophone à la représentation parlementaire.

Variante 2 :

Cette variante est quasiment identique à la variante 1 : le cercle électoral de Bienne-Seeland est partagé en deux, le cercle Biel/Bienne et le cercle du Seeland. Concernant ce dernier, la loi ne prévoit pas de garantie de représentation pour la minorité francophone. Le district bilingue de Bienne constituait autrefois un cercle électoral, avec une minorité francophone de 28,4 pour cent. Il n'était donc pas nécessaire, pour assurer sa protection, que la loi prévoie un dispositif particulier. Si maintenant un nouveau cercle électoral Biel/Bienne est découpé, la minorité francophone sera de 19,3 pour cent. On peut avancer l'argument que dans ce cas également, il n'est pas nécessaire de prévoir une garantie légale. Il faut se fier à la sagacité des partis politiques qui sauront composer leurs listes de telle sorte que des francophones aient de réelles chances d'être élus dans le cercle électoral Biel/Bienne. On peut avancer l'argument que, même sous le régime du droit en vigueur, il a toujours été possible pour le district de Bienne de déléguer un nombre adéquat de francophones au Grand Conseil. Pour le Conseil-exécutif toutefois, cette solution présente des inconvénients de nature politique. Elle pourrait en effet être perçue comme une rétrogression par rapport à la réglementation appliquée lors des élections législatives de 2006. La suppression d'une garantie accordée à la minorité sera à n'en pas douter mal ressentie.

Région administrative de Berne-Mittelland

Plusieurs variantes ont été envisagées pour la région administrative de Berne-Mittelland en plus de celle à trois cercles électoraux qui est proposée :

Variante A (partage en deux cercles électoraux)³⁴

Cercle électoral	Nombre d'habitant-e-s	Mandats
Berne et environs	210 893 ³⁵	34 ³⁶
Mittelland	168 776 ³⁷	28 ³⁸

³⁴ Cette variante correspond à la variante 1 du projet envoyé en consultation.

³⁵ Le chiffre indiqué dans le projet envoyé en consultation, 239 601, est erroné. Il ne correspond pas au nombre d'habitant-e-s de Berne et de son agglomération (Berne, Bremgarten, Ittigen, Köniz, Muri, Ostermundigen et Zollikofen), mais à celui du district de Berne (avec la commune de Meikirch). C'est le chiffre qui figurait dans une précédente version de la variante 1 et qui est resté par erreur dans la version envoyée en consultation.

³⁶ Le projet envoyé en consultation indique 39 mandats. Mais les chiffres de la population de Berne et de son agglomération ne donnent droit qu'à 34 mandats.

³⁷ Le projet envoyé en consultation indique le chiffre de 140 068.

Variante B (partage en trois cercles électoraux ; Berne et son agglomération constituent un cercle électoral autonome)

Cercle électoral	Nombre d'habitant-e-s	Mandats
Mittelland septentrional	84 293	14
Berne et environs	210 893	34
Mittelland méridional	84 483	14

Variante C (la ville de Berne constitue un cercle électoral autonome)

Cercle électoral	Nombre d'habitant-e-s	Mandats
(Ville de) Berne	122 178	20
Mittelland	257 491	42

Variante D (partage en deux cercles électoraux)

Cercle électoral	Nombre d'habitant-e-s ³⁹	Mandats
Mittelland septentrional	301 700	49
Mittelland méridional	79 531	13

Variante E (la région administrative de Berne-Mittelland forme un seul cercle électoral)

Cercle électoral	Nombre d'habitant-e-s	Mandats
Berne-Mittelland	379 669	62

Dans la variante A, la région administrative de Berne-Mittelland est partagée en deux : le cercle électoral de *Berne et environs* comprend la ville de Berne et les six communes jouxtant directement la ville (Bremgarten bei Bern, Ittigen, Köniz, Muri bei Bern, Ostermundigen, Zollikofen : banlieue proche). Le cercle électoral du *Mittelland* regroupe les autres communes de la région administrative.

Environ 75 pour cent de la population suisse et 62 pour cent de la population bernoise vivent aujourd'hui dans les villes et les agglomérations. Les centres urbains sont les moteurs du développement économique, social, culturel et politique. Mais ils sont aussi confrontés à de graves problèmes : les transports et la pollution, les problèmes sociaux et la précarité des finances publiques. Les agglomérations ne sont pas en mesure de résoudre seules leurs problèmes et de simultanément dégager des ressources pour la péréquation régionale. Des mesures et des stratégies sont donc nécessaires pour que les agglomérations puissent continuer d'assumer leur fonction de moteur de la croissance. Le développement des transports et l'urbanisation doivent être harmonisés à l'échelle cantonale, dans une perspective globale. Le Conseil-exécutif a souligné à de nombreuses reprises l'importance considérable des agglomérations, adoptant plusieurs mesures dans ce contexte⁴⁰. Mais il a dans le même temps entrepris de développer une stratégie de promotion différenciée de l'espace rural susceptible de valoriser le potentiel et les atouts des régions rurales.

³⁸ Le projet envoyé en consultation indique le chiffre de 23 mandats.

³⁹ Les chiffres de la population des cercles électoraux du Mittelland septentrional et du Mittelland méridional correspondent à ceux des arrondissements administratifs du même nom qui étaient proposés par le Conseil-exécutif dans son rapport du 2 novembre 2005 concernant la réforme de l'administration cantonale décentralisée, mais que le Grand Conseil a rejetés par la suite.

⁴⁰ P. ex. dans le Plan directeur cantonal, la Stratégie de croissance, la Stratégie concernant les agglomérations du canton de Berne, la Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale (rapport du 11.5.2005).

Le 17 juin 2007, le corps électoral a adopté le projet de mise en œuvre de la Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale (modification de la Constitution et de la loi sur les communes). Une étape décisive a ainsi été franchie dans le domaine de la coopération régionale. En intégrant la ville de Berne à un grand cercle électoral, comme c'est déjà le cas des villes de Bienne et de Thoune, on favorise la compréhension mutuelle et la coopération entre la ville et les communes de l'agglomération. Candidats et candidates ainsi que personnes élues doivent ainsi s'intéresser aux aspirations politiques des communes rurales, des communes d'agglomération et des communes urbaines, indépendamment de leur origine. Qui dit identité de cercle électoral dit aussi compréhension mutuelle et approche commune des problèmes.

Dans sa prise de position, l'UDC a fait valoir que cette variante à deux cercles électoraux n'est pas conforme à la jurisprudence du Tribunal fédéral qui réclame des cercles électoraux de taille si possible égale. La question a dans ces conditions été une nouvelle fois étudiée de près. La Chancellerie d'Etat est parvenue à la conclusion, recherches à l'appui, que la variante A ne présente aucune faille juridique⁴¹. Signalons au passage que de nombreux cantons ont des cercles électoraux de taille variable (p. ex. SG, ZG, NW, SO). Les deux variantes sont juridiquement admissibles. Le choix peut donc être dicté par des considérations politiques. Tout bien considéré, le Conseil-exécutif a opté pour un découpage de la région administrative de Berne-Mittelland en trois cercles électoraux.

La variante B a été écartée car elle ne présente aucun avantage par rapport à la proposition du Conseil-exécutif (trois cercles) ou à la variante A à deux cercles. Certes, la variante B prévoit elle aussi le découpage en trois cercles, mais leur taille est moins égale que dans la proposition du Conseil-exécutif.

La variante C a été rejetée, car avec 42 sièges, le cercle électoral du Mittelland serait trop important.

La variante D n'a pas été retenue car le cercle électoral du Mittelland septentrional, avec les communes fortement peuplées de Berne et de Köniz, est trop grand par rapport aux autres cercles électoraux. De plus, l'option du partage de la région administrative de Berne-Mittelland en deux arrondissements a été rejetée dans le cadre de la réforme de l'administration cantonale décentralisée.

La variante E a été abandonnée car la taille de ce cercle électoral de 62 mandats est trop grande, sans mesures compensatoires (p. ex. clause de barrage, listes régionales). Le Grand Conseil a déjà plusieurs fois exprimé cette opinion. On peut certes envisager la possibilité pour les partis de déposer des listes régionales dans les grands cercles électoraux. Mais même ainsi, le problème subsiste d'un grand déséquilibre de taille entre les cercles électoraux. Bien sûr, pour compenser la clause de barrage naturelle, on peut fixer une clause de barrage directe. Mais le Conseil-exécutif ne souhaite pas adopter cette solution dans la réforme des cercles électoraux 2010 (cf. ch. 6.2.2).

⁴¹ Cf. la prise de position du Service juridique de la Chancellerie d'Etat du 4 octobre 2007

Région administrative de l'Oberland

Plusieurs variantes ont été envisagées pour la région administrative de l'Oberland en plus de celle qui est proposée (cercle électoral de Thoue et cercle électoral de l'Oberland) :

Variante 1 (la région administrative de l'Oberland forme un seul cercle électoral)

Cercle électoral	Nombre d'habitant-e-s	Mandats
Oberland	203 555	33

Variante 2 (partage de la région administrative de l'Oberland en trois cercles électoraux)

Cercle électoral	Nombre d'habitant-e-s	Mandats
Thoue	100 947	16
Oberland-Ouest	56 546	9
Oberland-Est	46 062	8

La variante 1 a été écartée car la surface du cercle électoral de l'Oberland, 286 536 ha, soit la moitié environ de la superficie du canton, est trop étendue. De plus, l'option du partage de l'Oberland bernois en deux cercles (Thoue et Oberland) a donné de bons résultats lors des élections de 2006. Il ne paraît pas adéquat de faire marche arrière.

La variante 2 n'a pas été retenue car avec huit mandats, le cercle électoral de l'Oberland-Est est trop petit. Le Tribunal fédéral réclame en effet neuf mandats au moins (cf. ch. 4.3). Il considère par ailleurs qu'aucune particularité ne justifie un découpage de l'Oberland bernois en cercles électoraux inférieurs à cette limite.

Référence aux périmètres des six conférences régionales (SACR)

Les liens entre les cercles électoraux et les conférences régionales définies dans le cadre de la SACR⁴² ont également été analysés. La question de savoir si les cercles électoraux pourraient être découpés en référence aux périmètres des six conférences régionales a été étudiée.

Les perspectives d'avenir concernant le canton exigent des espaces de vie et des espaces économiques plus vastes que par le passé. La Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale (SACR) prévoit la création de six conférences régionales qui permettront aux communes de collaborer étroitement sur les dossiers d'envergure régionale. Ces nouveaux organismes garantissent la concentration des ressources ainsi que la rapidité des décisions qui seront désormais contraignantes. Le Conseil-exécutif a fait de la cohésion une des priorités de la législature 2007-2010 et il s'est fixé pour objectif d'édicter de nouvelles bases légales concernant le développement du territoire, de l'économie et des transports ainsi que sur la coopération régionale. Le but étant de mettre en place six périmètres attrayants pour la population et l'économie. Avec la SACR, le Conseil-exécutif entend conforter les agglomérations dans leur rôle de moteur de l'économie et faire en sorte que la petitesse et, dans certains cas, la lourdeur des structures ne constitue plus un obstacle au traitement des grands dossiers d'envergure régionale.

Le périmètre des six conférences régionales coïncide avec les limites des cinq régions administratives et des dix arrondissements. Ces six conférences sont les suivantes :

⁴² Cf. annexe 13

- Biel/Bienne-Seeland-Jura bernois
- Haute-Argovie
- Emmental
- Berne-Mittelland
- Thoune-Oberland occidental
- Oberland oriental

Les analyses ont montré qu'il ne serait pas adéquat de se référer aux conférences régionales pour le découpage des cercles électoraux. Cela créerait des problèmes politiques et juridiques en ce qui concerne les régions SACR Biel/Bienne-Seeland-Jura bernois, Thoune-Oberland occidental et Oberland oriental. Ainsi, un cercle électoral de l'Oberland-Est, avec ses huit mandats seulement, ne répondrait pas aux exigences du Tribunal fédéral. L'option de la référence aux régions SACR a par conséquent été abandonnée.

6.2.2 Solution de la clause de barrage directe

Le Conseil-exécutif a ordonné le lancement des travaux de la réforme des cercles électoraux 2010 le 13 décembre 2006. La Chancellerie d'Etat a été chargée entre autres choses de réfléchir à l'introduction d'une clause de barrage directe. Elle devait étudier plusieurs variantes pour le grand arrondissement administratif de Berne-Mittelland qui comprend environ 40 pour cent de la population du canton. Il lui fallait également envisager la solution de la clause de barrage directe, afin que la clause de barrage naturelle dans l'arrondissement administratif de Berne-Mittelland soit relevée au niveau de celle des autres cercles électoraux. Cette option combinée « grand cercle électoral / clause de barrage directe » est appliquée par le canton de Vaud au cercle électoral de Lausanne. Légalement, il est possible de définir une clause de barrage de dix pour cent au maximum.

La question de la clause de barrage a été traitée à plusieurs reprises dans le canton de Berne et en particulier, de manière approfondie, lors de la révision totale de la Constitution cantonale. Mais les organes consultés avaient à une écrasante majorité rejeté l'option d'une clause de barrage de dix pour cent. La Commission de la révision constitutionnelle avait longuement commenté l'abandon de l'option dans son rapport. Lors de la délibération au Grand Conseil, l'introduction d'une clause de barrage de cinq pour cent dans tout le canton a été refusée par 123 voix contre 35, lors d'un vote par appel nominal⁴³. Plusieurs cantons appliquent une clause de barrage comprise entre cinq et dix pour cent (FR, BS, VD, VS, NE, GE). La question de la clause de barrage se pose également dans le contexte de l'introduction de la méthode biproportionnelle de répartition des sièges (méthode Pukelsheim) (ZH, SH, AG).

Analyse faite, le Conseil-exécutif parvient à la conclusion qu'il faut renoncer à l'option de la clause de barrage. Certes, cette solution présente des avantages indéniables, pour la région administrative de Berne-Mittelland en particulier qui pourrait, avec l'introduction d'une clause de barrage, former un cercle électoral. L'importance économique de cette région serait ainsi prise en compte et la représentativité renforcée. Mais de nombreux inconvénients contrebalancent ces avantages. La clause de barrage constitue une entorse à l'esprit de la proportionnelle et viole le principe de l'égalité des résultats. Ce n'est donc pas la bonne approche pour régler les problèmes concernant la région administrative de Berne-Mittelland. Ce sont les motifs suivants qui ont emporté la décision :

- *L'introduction de la clause de barrage n'est pas absolument nécessaire* : La réforme des cercles électoraux 2010 a été lancée pour adapter le découpage des cercles électoraux aux nouvelles limites dessinées par la réforme de l'administration cantonale décentralisée. Ce nouveau découpage doit respecter la jurisprudence du Tribunal fédéral. L'introduction

⁴³ Cf. Journal du Grand Conseil 1992, 727 ss

de la clause de barrage directe constituerait un élément supplémentaire sans rapport direct avec les conséquences de la réforme de l'administration cantonale décentralisée.

- *Attitude suivie jusqu'à maintenant par le canton de Berne* : La question de la clause de barrage a suscité un débat nourri lors de la révision de la Constitution. Les destinataires de la procédure de consultation, la commission et le Grand Conseil se sont tous prononcés résolument contre l'introduction de la clause de barrage. Rien ne permet de supposer que les opinions ont changé depuis. Le Grand Conseil n'a rien réclamé de tel non plus.
- *Approche problématique* : La clause de barrage ne permet pas de résoudre le problème que pose la grande taille du cercle électoral de Berne-Mittelland. Elle n'est pas le bon moyen de placer les différents cercles électoraux sur un pied d'égalité.
- *La situation ne se présente pas comme dans le canton de Vaud* : Le cercle électoral de Lausanne-Ville comprend 27 mandats et ne recouvre que le territoire de la ville de Lausanne. La région administrative de Berne-Mittelland englobe quant à elle des zones à la fois rurales et urbaines. Le cercle électoral de Lausanne-Ville n'a donc rien de comparable avec la région administrative de Berne-Mittelland.
- *Il existe d'autres solutions* : Le partage de la région administrative de Berne-Mittelland en plusieurs cercles électoraux est une solution simple et facile à comprendre, plus susceptible d'être acceptée politiquement que l'option de la clause de barrage.

6.2.3 Solution d'un changement dans la procédure de répartition des sièges (p. ex. méthode Pukelsheim)

La question de la procédure de répartition des sièges a également été analysée. Les sièges du Grand Conseil sont actuellement répartis dans le canton de Berne selon la méthode Hagenbach-Bischoff. Les expériences réunies avec cette procédure compréhensible et transparente, qu'appliquent la plupart des cantons et la Confédération, sont toutes positives. D'autres méthodes peuvent aussi être envisagées. Certains cantons discutent actuellement de la méthode biproportionnelle. Elle a été appliquée pour la première fois à des élections cantonales le 15 avril 2007 dans le canton de Zurich. Le Grand Conseil du canton d'Argovie a décidé le 18 septembre 2007 d'introduire la méthode Pukelsheim. La votation populaire, nécessaire pour entériner cette décision, aura lieu le 24 février 2008. Dans le canton de Schaffhouse, le Grand Conseil a pris la même décision le 29 octobre 2007 et la votation populaire aura lieu elle aussi le 24 février 2008.

Le découpage des cercles électoraux a un impact sur le système électoral. S'il doit tenir compte des subdivisions historiques, il sera difficile de former des cercles électoraux si possible de grande taille et de taille égale. Il faut alors un mécanisme de compensation qui permette de respecter les critères du Tribunal fédéral. Deux options sont envisageables : la constitution de groupements de cercles électoraux ou la répartition centrale des sièges pour tout le territoire cantonal (au moyen p. ex. de la méthode biproportionnelle). On voit donc que le découpage du territoire cantonal en cercles électoraux et le mécanisme de compensation sont liés. En pratique, les deux méthodes de compensation s'appliquent surtout quand dans un canton, les cercles électoraux sont trop petits ou vont le devenir (p. ex. suite à la réduction de la taille du parlement, alors que les cercles électoraux restent inchangés). Si le découpage répond aux exigences de la jurisprudence fédérale, la nécessité du mécanisme de compensation se fait moins pressante.

Les conclusions de l'analyse de la méthode de répartition des sièges ont été exposées dans la réponse qu'a donnée le Conseil-exécutif le 28 février 2007 au postulat 029/2007⁴⁴. Cette intervention chargeait le Conseil-exécutif d'envisager l'application de la méthode biproportionnelle de répartition des sièges (méthode Pukelsheim) lors des prochaines élections législati-

⁴⁴ Postulat 029/2007 du 22 janvier 2007 (Kast / Löffel ; Election du Grand Conseil : application de la méthode biproportionnelle de répartition des sièges)

ves. Le gouvernement a proposé l'adoption et le classement du postulat. Il ne voyait en effet aucune raison de remplacer le système « Hagenbach-Bischoff » par un système nouveau. Dans la perspective des élections législatives de 2010, il disait s'attacher plutôt à adapter le système actuel des cercles électoraux au découpage du territoire qui résulte de la réforme de l'administration cantonale décentralisée. Selon le Conseil-exécutif, il devrait être possible de concevoir le nouveau système des cercles électoraux sans le mécanisme supplémentaire de compensation que constituent les groupements de cercles électoraux ou la répartition centrale des mandats. Le Grand Conseil a traité le postulat le 19 mars 2007. L'intervention a été retirée juste avant le vote. Une motion a été déposée le 12 juin 2007 sur le même thème⁴⁵. Le Conseil-exécutif en a proposé le rejet dans sa réponse du 12 décembre 2007.

La méthode biproportionnelle a été analysée en détail dans le cadre de la réforme des cercles électoraux. Les inconvénients de cette méthode l'emportant sur les avantages dans le cas du canton de Berne, l'option d'un changement dans la procédure de répartition des sièges a été abandonnée.

7. Commentaire des articles

7.1 *Modification de la Constitution cantonale*

Article 73, alinéa 4

Cette disposition prévoit actuellement que dans les cercles électoraux regroupant plusieurs districts, un siège au moins est attribué à chaque district. La Constitution garantit ainsi un siège au minimum à chaque district. Toutefois, tous les districts ont jusqu'à présent toujours obtenu un siège d'emblée. La garantie ne répond dès lors à aucune nécessité pratique et elle peut être abrogée. A cela s'ajoute le fait que la réforme de l'administration cantonale décentralisée a remplacé le district par l'arrondissement administratif. Après la réforme des cercles électoraux, il n'y aura plus coïncidence entre les limites des cercles électoraux et celles des districts. Techniquement, l'application de la garantie devient impossible. Il faudrait d'abord calquer les districts sur les arrondissements administratifs.

Entrée en vigueur

La modification de la Constitution cantonale doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2010. Les élections législatives d'avril 2010 pourront ainsi se dérouler selon le nouveau découpage des cercles électoraux.

7.2 *Modification de la loi sur les droits politiques*

Article 10, alinéa 4

Lorsque la réforme de l'administration cantonale décentralisée sera entrée en vigueur, c'est l'arrondissement administratif qui sera le siège de la préfecture et non plus le district. Le préfet ou la préfète sera l'autorité administrative et de justice administrative de l'arrondissement. Pour se procurer des documents, les citoyens et les citoyennes devront se rendre à la commune ou à l'arrondissement et non plus au district qui n'aura plus aucun service administratif. La disposition en question a déjà subi une modification indirecte dans la loi du 28 mars 2006 sur les préfets et les préfètes (LPr), un texte qui n'est pas encore entré en vigueur. La pré-

⁴⁵ Motion 175/2007 du 12 juin 2007 (Kast / Löffel ; Application de la méthode biproportionnelle de répartition des sièges à l'élection du Grand Conseil)

sente modification retouche la version de la modification indirecte dans laquelle étaient encore mentionnés les districts.

Article 11

Dans ce cas également, le district est remplacé par l'arrondissement administratif. Nous renvoyons au commentaire de l'article 10, alinéa 4.

Article 24b

D'après l'article 73, alinéa 2 de la Constitution cantonale, la loi fixe le découpage des cercles électoraux. C'est le cas à l'article 24b. Les cercles électoraux seront désormais découpés en référence non plus aux districts, mais aux arrondissements administratifs, la nouvelle subdivision territoriale introduite par la réforme de l'administration cantonale décentralisée. Un cercle électoral comprend généralement un ou plusieurs arrondissements administratifs. Berne-Mittelland est la seule exception : cet arrondissement, qui forme également la région administrative, a une population de 379 669 habitants, soit 40 pour cent environ de celle du canton. Le cercle électoral de Berne-Mittelland, si cercle électoral il y avait, aurait donc droit à 62 sièges sur 160, une proportion relativement élevée. C'est la raison pour laquelle il est partagé en trois⁴⁶ : la ville de Berne forme, comme maintenant, un cercle électoral autonome. Le cercle électoral du Mittelland septentrional comprend grosso modo les communes des districts de Laupen et de Fraubrunnen (avec en plus les communes situées au nord du district de Berne et la commune de Worb). Le cercle électoral du Mittelland méridional regroupe des communes des districts de Schwarzenbourg, Seftigen et Konolfingen (avec en plus les communes situées au sud du district de Berne). Les communes sont énumérées dans deux annexes.

Article 39c, alinéa 4

La garantie minimale accordée au district étant supprimée par la révision partielle de la Constitution cantonale, cette disposition peut être abrogée.

Articles 40 à 40b

Ces dispositions règlent la garantie minimale et l'attribution des sièges garantis. Elles peuvent être abrogées du fait de la suppression de la garantie minimale par la révision partielle de la Constitution cantonale.

Article 40c

La modification de cette disposition est elle aussi induite par la suppression de la garantie minimale. La réglementation applicable aux viennent-ensuite peut ainsi être simplifiée.

Article 43a (note informative)

Cette disposition a déjà subi une modification indirecte dans la loi du 28 mars 2006 sur les préfets et les préfètes (LPr), un texte qui n'est pas encore entré en vigueur : la notion de « district » a été remplacée par celle d'« arrondissement administratif ».

Articles 44 à 45a (note informative)

Ces dispositions qui règlent l'élection des autorités judiciaires seront modifiées dans le cadre de la mise en application de la réforme judiciaire.

⁴⁶ Cercles électoraux du *Mittelland septentrional*, de *Berne* et du *Mittelland méridional*, cf. annexe 5

Article 69 (note informative)

Cette disposition a déjà subi une modification indirecte dans la loi du 28 mars 2006 sur les préfets et les préfètes (LPr), un texte qui n'est pas encore entré en vigueur : la notion de « district » a été remplacée par celle d'« arrondissement administratif ».

Annexe 1

L'annexe énumère les communes du cercle électoral du Mittelland septentrional.

Annexe 2

L'annexe énumère les communes du cercle électoral du Mittelland méridional.

Assujettissement à la votation populaire obligatoire

La révision partielle de la Constitution cantonale qui supprime la garantie minimale est soumise à la votation obligatoire (art. 61, al. 1 ConstC). Une votation populaire aura donc lieu au sujet du projet de réforme des cercles électoraux 2010. On doit dès lors se demander si la révision partielle de la loi sur les droits politiques doit elle aussi être soumise au vote obligatoire (art. 61, al. 2 ConstC). Un projet faisant normalement l'objet de la votation facultative est soumis à la sanction populaire obligatoire si 100 membres du Grand Conseil en décident ainsi. Lors de la précédente réforme des cercles électoraux, en 2001, la commission avait proposé lors de la seconde lecture que le projet soit soumis au référendum obligatoire. Le Conseil-exécutif s'était rallié à cette proposition. Lors de la votation du 22 septembre 2002, le peuple avait dès lors été appelé à se prononcer sur la révision de la Constitution et sur celle de la loi sur les droits politiques. Dans ces conditions, il semble judicieux de procéder de la même manière pour la présente réforme des cercles électoraux. A cela s'ajoute la question de l'urgence : la votation devrait avoir lieu le 30 novembre 2008 pour que la mise en œuvre de la réforme puisse se faire à temps dans la perspective des élections de 2010. L'option du référendum obligatoire permet de gagner du temps puisqu'il n'est ainsi plus nécessaire d'attendre l'expiration du délai référendaire. C'est pourquoi le Conseil-exécutif propose de soumettre la modification de la loi sur les droits politiques au vote populaire obligatoire.

Entrée en vigueur

La modification de la Constitution cantonale et celle de la loi sur les droits politiques étant liées, elles doivent forcément entrer en vigueur en même temps. Pour garantir cette simultanéité même en cas d'issue différente de la votation, les dispositions finales de la modification législative prévoient que la révision entre en vigueur même temps que la modification de la Constitution cantonale (et seulement à ce moment).

8. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif)

Le projet est inscrit au programme législatif du programme gouvernemental de législature de 2007 à 2010.

9. Place du projet dans les planifications importantes et dans le plan directeur cantonal

Le projet n'a pas d'impact direct sur la mise en œuvre du plan directeur cantonal. Mais dans cette perspective également, l'adaptation du découpage des cercles électoraux aux subdivisions introduites par la réforme de l'administration cantonale décentralisée est judicieuse.

Celle-ci a fait de l'arrondissement administratif la subdivision de référence du canton, en lieu et place du district. La réforme des cercles électoraux s'inscrit dans la même logique et favorise la congruence et la transparence des structures.

10. Répercussions financières

La réforme des cercles électoraux va nécessiter une adaptation du logiciel électoral GROWA. Les ressources nécessaires, d'un montant de 164 000 francs, sont inscrites au plan intégré mission-financement 2009-2011, exercices 2009 (CHF 114 000) et 2010 (CHF 50 000).

11. Répercussions sur le personnel

Le projet n'a aucune répercussion directe sur le personnel.

12. Répercussions sur les communes

Le projet n'a aucune répercussion directe sur les communes.

13. Répercussions sur l'économie

Le projet n'a aucune répercussion directe sur l'économie.

14. Résultat de la procédure de consultation

La procédure de consultation s'est déroulée du 25 juin au 28 septembre 2007. 44 réponses sont parvenues à la Chancellerie d'Etat, toutes positives. L'orientation du projet suscite une large approbation. Seule la question du découpage des cercles électoraux dans la région administrative de Berne-Mittelland donne lieu à des divergences de vues.

Découpage des cercles électoraux dans la région administrative de Berne-Mittelland

Deux variantes étaient proposées pour cette région administrative. Le PS du canton de Berne, le PEV du canton de Berne, le PDC du canton de Berne, la ville de Berne et la commune municipale de Köniz se sont prononcés en faveur de la variante 1 à deux cercles électoraux⁴⁷. Les deux communes favorables à cette variante, Berne et Köniz, ont une population qui représente 42 pour cent de celle de la région administrative de Berne-Mittelland. La variante 2 à trois cercles électoraux⁴⁸ a les faveurs des destinataires suivants de la procédure de consultation : UDC du canton de Berne, PRD du canton de Berne, Les Verts du canton de Berne, l'Association des préfets et des préfètes du canton de Berne ainsi que les communes municipales d'Albligen, d'Ittigen, de Münsingen, Muri, Wahlern, Wald et Worb. Les sept communes favorables à cette variante représentent 14 pour cent de la population de la région administrative de Berne-Mittelland⁴⁹. La variante 2 a par ailleurs été légèrement modifiée en fonction de

⁴⁷ La variante 1 du projet envoyé en consultation correspond à la variante A qui a été écartée (cf. ch. 6.2.1).

⁴⁸ La variante 2 du projet envoyé en consultation correspond à la proposition du Conseil-exécutif (cf. ch. 5.3.2)

⁴⁹ Précisons à ce sujet que seules les communes de plus de 10 000 habitants et habitantes figurent sur la liste des destinataires de la procédure de consultation (cf. art. 16, al. 1, lit. i de l'ordonnance du C:\Documents and Settings\mtzt\Local Settings\Temporary Internet Files\OLKE3\DOCSSTA-277199-v5-Réforme_des_cercles_électoraux_2010_Rapport.DOC

la prise de position de la commune de Worb qui est désormais attribuée au cercle électoral du Mittelland septentrional. La commune municipale de Bolligen et l'association *Verein Region Bern* (VRB) ont demandé que la région administrative de Berne-Mittelland forme un cercle électoral unique. Dans l'hypothèse d'une subdivision en deux cercles, l'association VRB privilégie la variante 2 et rejette la variante 1.

Dans sa prise de position, l'UDC du canton de Berne a affirmé que la variante 1 à deux cercles électoraux n'est pas conforme à la jurisprudence du Tribunal fédéral qui réclame une répartition si possible égale des mandats entre les cercles électoraux. Elle se réserve le droit, si cette variante devait être retenue, de recourir au Tribunal fédéral. La question a dans ces conditions été une nouvelle fois étudiée de près. La Chancellerie d'Etat parvient à la conclusion, recherches à l'appui, que la variante 1 ne présente aucune faille juridique. Signalons au passage que de nombreux cantons ont des cercles électoraux de taille variable (p. ex. SG, ZG, NW, SO). Les deux variantes sont juridiquement admissibles. Le choix peut donc être dicté par des considérations politiques.

La proposition de découpage du Conseil-exécutif correspond à la variante 2 du projet envoyé en consultation.

Découpage des cercles électoraux dans la région administrative du Seeland

La solution proposée – maintien de la réglementation en vigueur avec un cercle électoral unique Bienne-Seeland – n'a quasiment pas suscité de contestation. La Ville de Berne, le Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne (CAF) et le PRD du canton de Berne sont favorables au maintien du découpage actuel. L'UDC du canton de Berne souhaite la mise à l'étude d'une variante à deux cercles électoraux, sans formuler toutefois de proposition concrète. Après nouvel examen d'une telle variante, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de conserver la solution en vigueur qui a fait ses preuves.

Suppression de la garantie minimale des districts

La suppression de la garantie minimale des districts n'a suscité aucune opposition.

Certaines remarques ont par ailleurs été formulées qui, toutefois, n'ont pas entraîné de modification du projet. Les Verts du canton de Berne ont ainsi proposé le regroupement du cercle électoral de la Haute-Argovie et de celui de l'Emmental en un seul. Cette proposition n'a pas été retenue car le Grand Conseil a exigé que le découpage des cercles électoraux soit calqué sur celui des arrondissements administratifs. Elle va par ailleurs plus loin que la motion 237/2006 adoptée par le Grand Conseil (Congruence des nouveaux arrondissements administratifs et des cercles électoraux). Le PEV du canton de Berne et le PDC du canton de Berne proposent l'introduction de la méthode biproportionnelle de répartition des sièges (méthode Pukelsheim), mais le Conseil-exécutif y est opposé (cf. ch. 6.2.3). Le CAF demande enfin l'application d'une nouvelle méthode de calcul de la population francophone du cercle électoral de Bienne-Seeland. La modification demandée n'exige toutefois aucune adaptation des bases légales, puisqu'il s'agit d'une question d'application du droit qui n'a pas à être tranchée dans le contexte du présent projet. La récapitulation de toutes les prises de position émises durant la procédure de consultation et le rapport d'évaluation de la consultation sont publiés à l'adresse www.be.ch/reforme-des-cercles-electoraux.

26 juin 1996 sur les procédures de consultation et de corapport, OPC, RSB 152.025). Certaines communes de la région administrative de Berne-Mittelland qui n'entrent pas dans cette catégorie (p. ex. Abligen, Bolligen, Wahlern et Wald) ont toutefois pris position lors de la procédure de consultation. Mais toutes les communes de cette région administrative ne se sont pas exprimées, puisqu'elles n'ont pas toutes été expressément invitées à le faire.

15. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter la modification de la Constitution cantonale et celle de la loi sur les droits politiques.

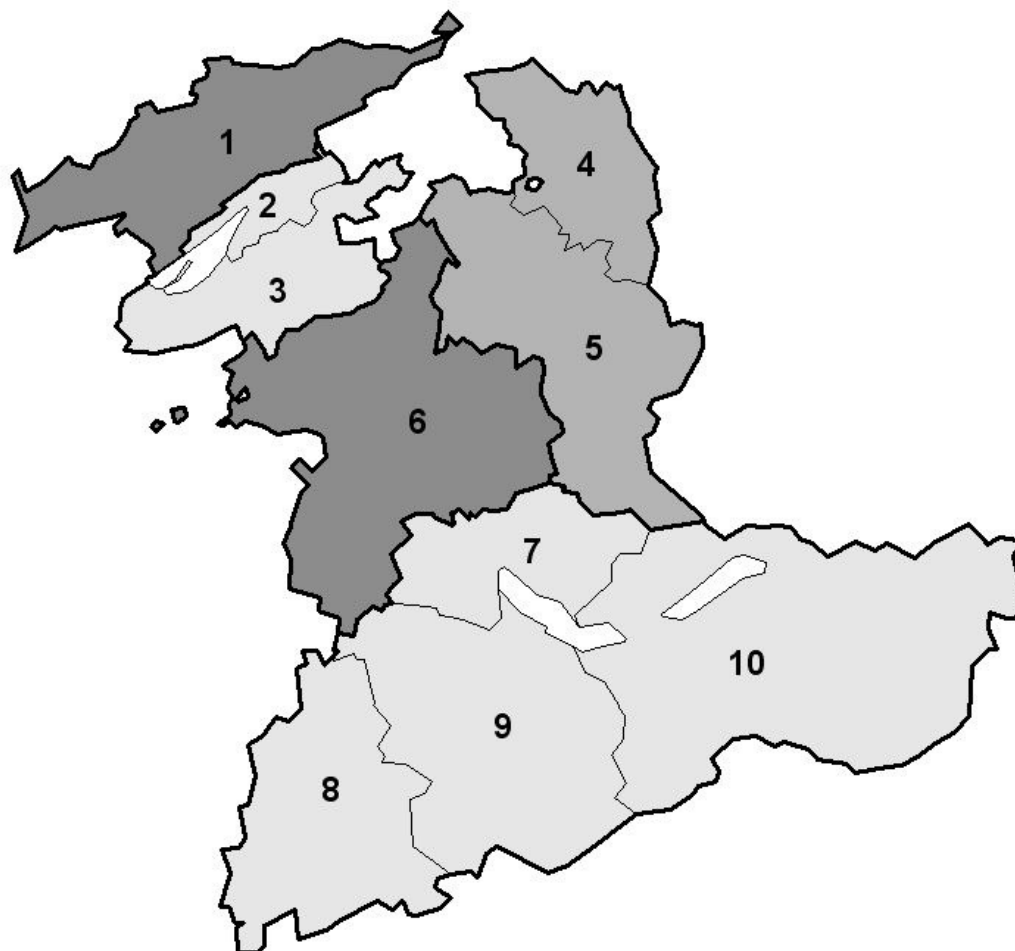
Berne, le 19 décembre 2007

Au nom du Conseil-exécutif

Le président : *Gasche*

Le chancelier : *Nuspliger*

Annexes 1-13

Annexe 1**Carte des cinq régions administratives et des dix arrondissements administratifs**

Surfaces numérotées délimitées par un trait fin: arrondissements administratifs
Surfaces délimitées par un trait épais: régions administratives

Régions administratives

Jura bernois
Seeland

Emmental et Haute-Argovie

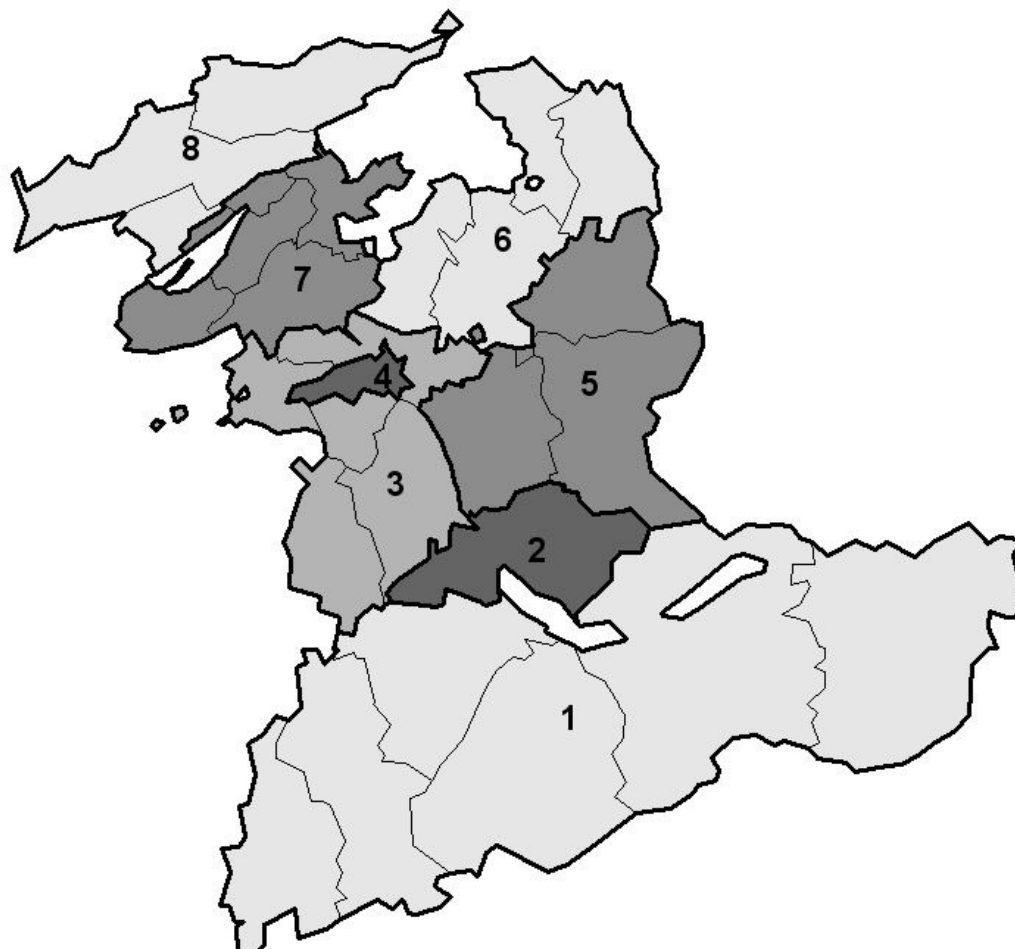
Berne-Mittelland
Oberland

Arrondissements administratifs

1. Jura bernois
2. Biel/Bienne
3. Seeland
4. Haute-Argovie
5. Emmental
6. Berne-Mittelland
7. Thoue
8. Haut-Simmental-Gessenay
9. Frutigen-Bas-Simmental
10. Interlaken-Oberhasli

Annexe 2

Carte du découpage actuel en huit cercles électoraux



Trait fin = districts

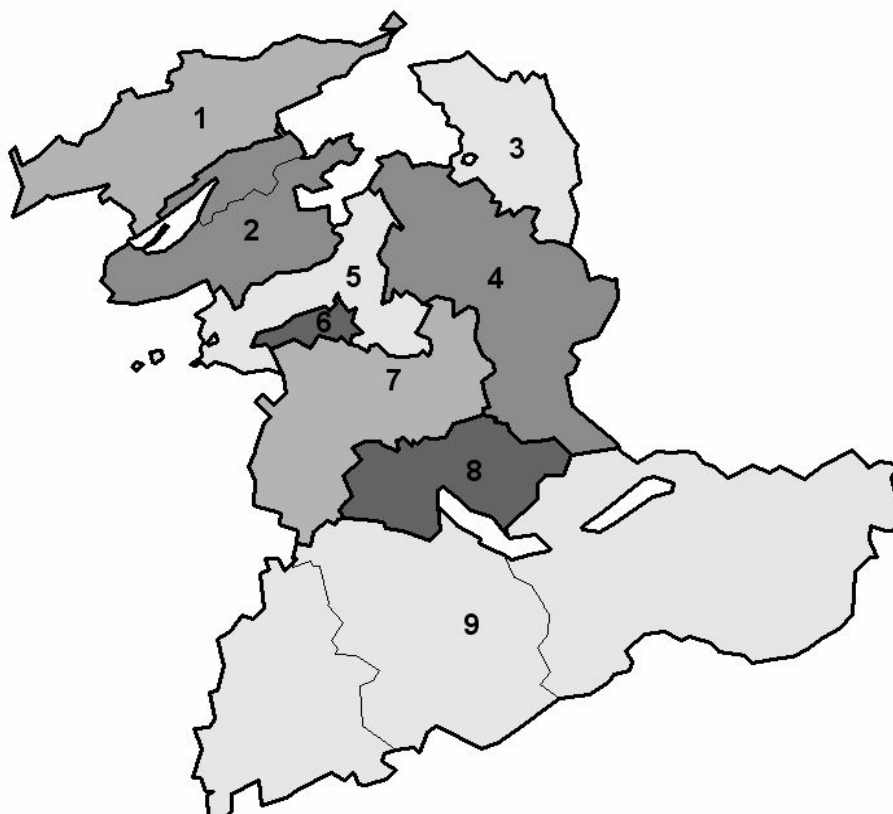
Trait épais = Cercles électoraux

1. Cercle électoral de l'Oberland:
Districts de Frutigen, d'Interlaken, du Bas-Simmental, d'Oberhasli, du Haut-Simmental, de Gessenay
2. Cercle électoral de Thoune:
District de Thoune
3. Cercle électoral du Mittelland:
Districts de Berne (sans la commune municipale de Berne), de Laupen, de Schwarzenbourg, de Seftigen
4. Cercle électoral de Berne:
Commune municipale de Berne
5. Cercle électoral de l'Emmental:
Districts de Konolfingen, de Signau, de Trachselwald
6. Cercle électoral de la Haute-Argovie:
Districts d'Aarwangen, de Berthoud, de Fraubrunnen, de Wangen
7. Cercle électoral de Bienne-Seeland:
Districts d'Aarberg, de Bienne, de Büren, de Cerlier, de Nidau
8. Cercle électoral du Jura bernois:
Districts de Courtelary, de Moutier, de La Neuveville

Annexe 3
Répartition actuelle des mandats entre les cercles électoraux

Cercle électoral	Nombre d'habitant-e-s	Mandats
Oberland	104 788	17
Thoune	90 878	15
Mittelland	174 977	28
Berne	122 235	20
Emmental	104 285	17
Haute-Argovie	151 034	25
Bienne-Seeland	156 964	26
Jura bernois	51 504	12 (garantie)
Total	956 665	160

Annexe 4
Modèle à neuf cercles électoraux (proposition du Conseil-exécutif)



Trait fin = arrondissements administratifs

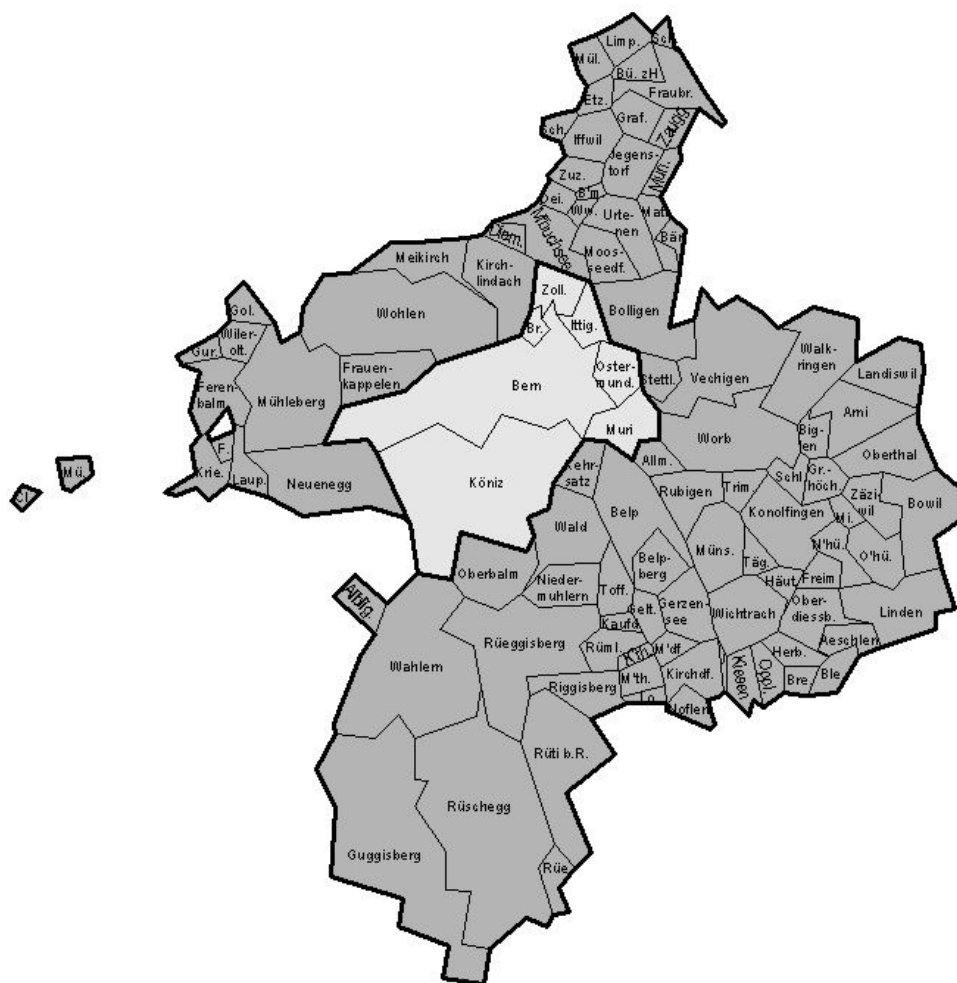
1. Cercle électoral du Jura bernois
2. Cercle électoral de Bienne-Seeland
3. Cercle électoral de la Haute-Argovie
4. Cercle électoral de l'Emmental
5. Cercle électoral du Mittelland septentrional
6. Cercle électoral de Berne
7. Cercle électoral du Mittelland méridional
8. Cercle électoral de Thoune
9. Cercle électoral de l'Oberland

Annexe 6
Répartition des mandats entre les cercles électoraux (proposition du Conseil-exécutif)

Cercle électoral	Nombre d'habitant-e-s	Mandats
Jura bernois	51 450	12 (garantie)
Bienne-Seeland	155 605	25
Haute-Argovie	75 736	12
Emmental	91 049	15
Mittelland septentrional	135 758	22
Berne	122 178	20
Mittelland méridional	121 733	20
Thoune	100 947	17
Oberland	102 608	17
Total	957 064	160

Annexe 7

Partage de la région administrative de Berne-Mittelland en deux cercles électoraux (variante A écartée)

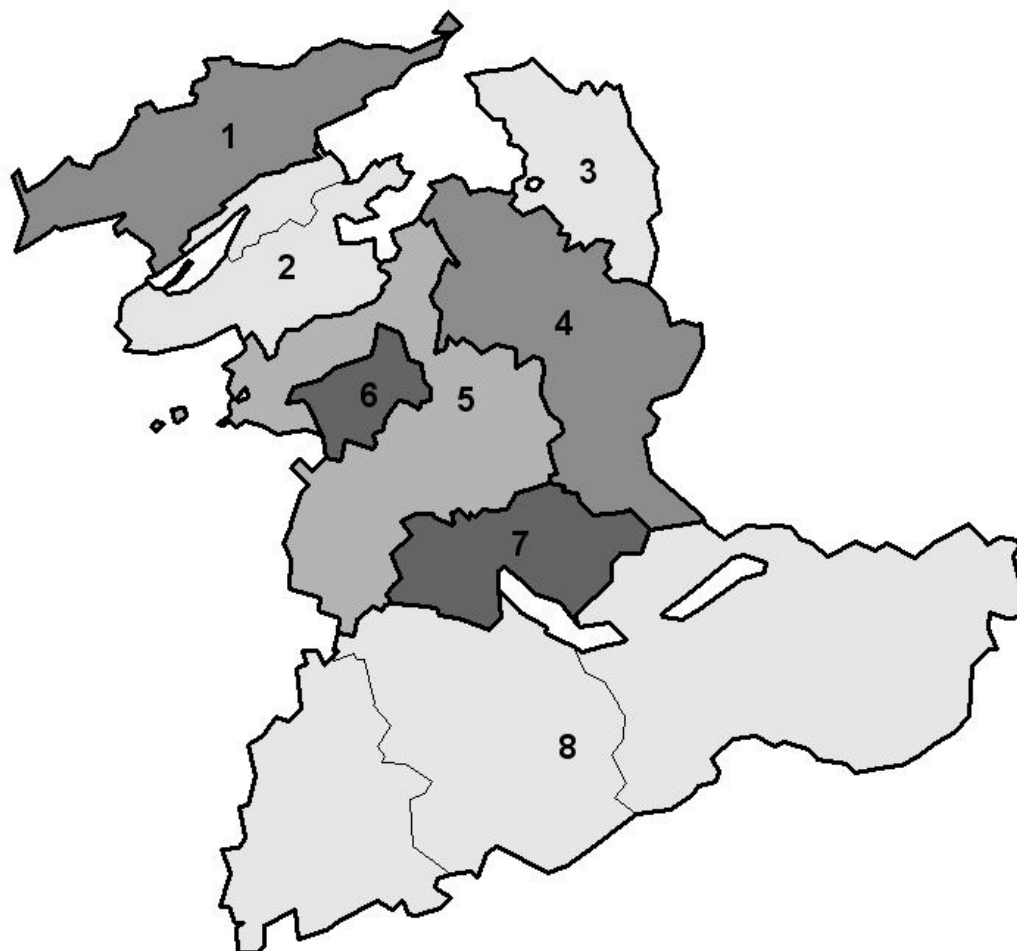


Le cercle électoral de *Berne et environs* se compose de sept communes municipales :

1. Berne
2. Bremgarten bei Bern
3. Ittigen
4. Köniz
5. Muri bei Bern
6. Ostermundigen
7. Zollikofen

Le cercle électoral du *Mittelland* se compose des autres communes de la région administrative de Berne-Mittelland.

Annexe 8
Modèle à huit cercles électoraux (variante A écartée)



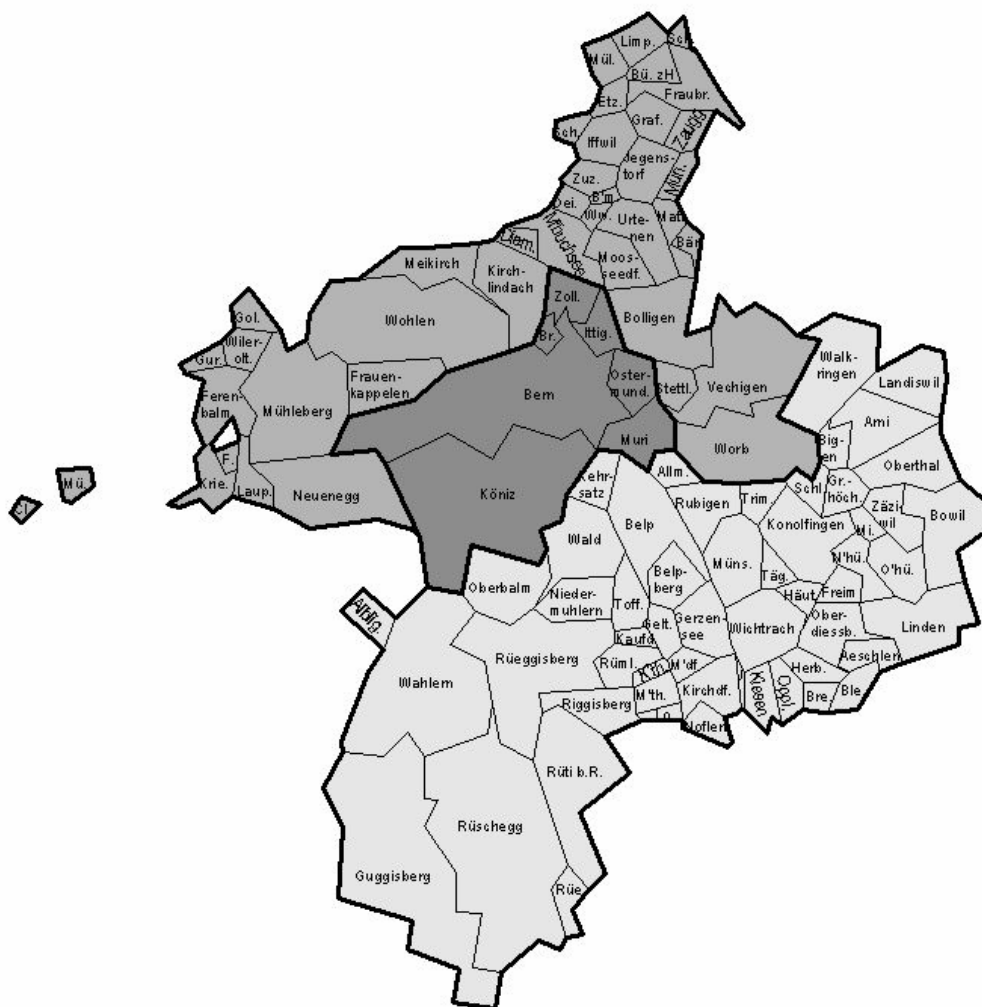
Trait fin = arrondissements administratifs

1. Cercle électoral du Jura bernois
2. Cercle électoral de Bienne-Seeland
3. Cercle électoral de la Haute-Argovie
4. Cercle électoral de l'Emmental
5. Cercle électoral du Mittelland
6. Cercle électoral de Berne et environs
7. Cercle électoral de Thoune
8. Cercle électoral de l'Oberland

Annexe 9
Répartition des mandats entre les cercles électoraux (variante A écartée)

Cercle électoral	Nombre d'habitant-e-s	Mandats
Jura bernois	51 450	12 (garantie)
Bienne-Seeland	155 605	25
Haute-Argovie	75 736	12
Emmental	91 049	15
Berne et environs	210 893	34
Mittelland	168 776	28
Thoune	100 947	17
Oberland	102 608	17
Total	957 064	160

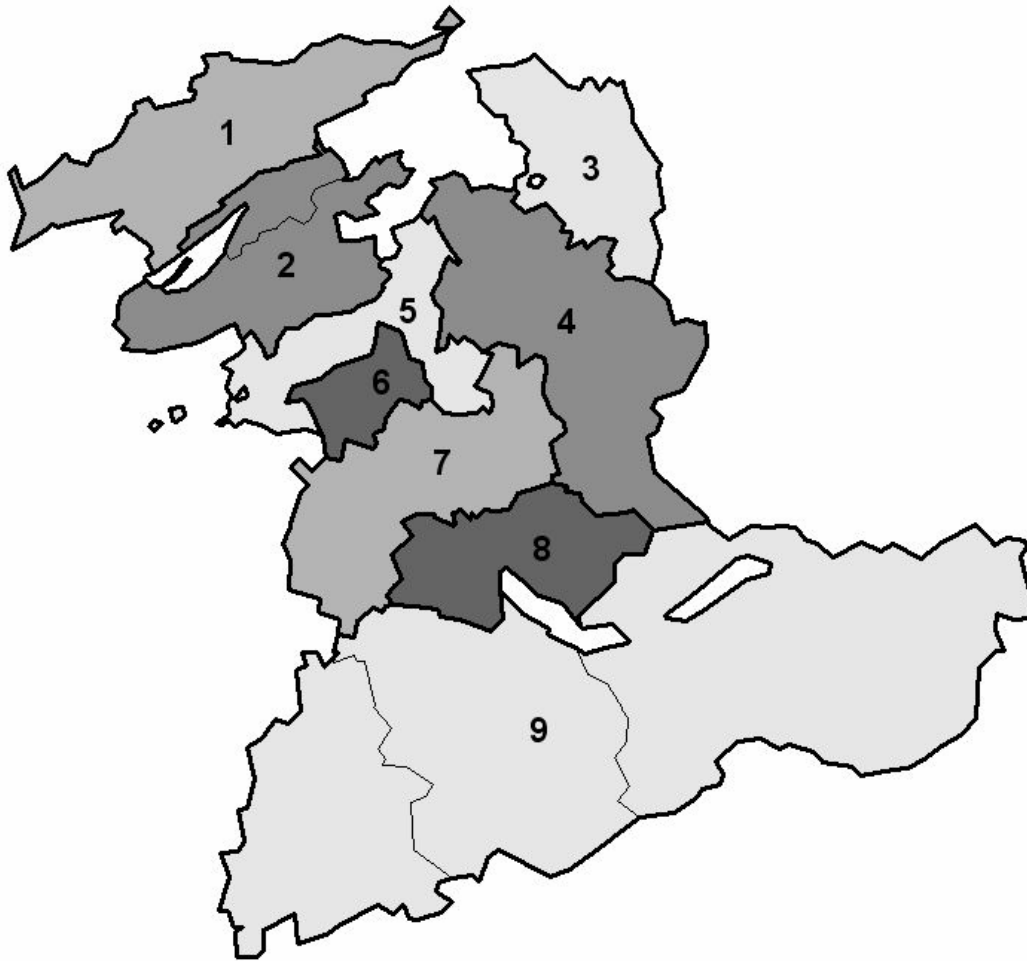
Annexe 10 Partage de la région administrative de Berne-Mittelland en trois cercles électoraux (variante B écartée)



La région administrative est partagée en trois cercles électoraux :

4. Mittelland septentrional
5. Berne
6. Mittelland méridional

Annexe 11
Modèle à neuf cercles électoraux (variante B écartée)



Trait fin = arrondissements administratifs

1. Cercle électoral du Jura bernois
2. Cercle électoral de Bienne-Seeland
3. Cercle électoral de la Haute-Argovie
4. Cercle électoral de l'Emmental
5. Cercle électoral du Mittelland septentrional
6. Cercle électoral de Berne
7. Cercle électoral du Mittelland méridional
8. Cercle électoral de Thoune
9. Cercle électoral de l'Oberland

Annexe 12
Répartition des mandats entre les cercles électoraux (variante B écartée)

Cercle électoral	Nombre d'habitant-e-s	Mandats
Jura bernois	51 450	12 (garantie)
Bienne-Seeland	155 605	25
Haute-Argovie	75 736	12
Emmental	91 049	15
Mittelland septentrional	84 293	14
Berne et environs	210 893	34
Mittelland méridional	84 483	14
Thoune	100 947	17
Oberland	102 608	17
Total	957 064	160

Annexe 13
Carte des six conférences régionales (SACR)



Trait fin: arrondissements administratifs

Conférence régionale

1. Biel/Bienne-Seeland-Jura bernois
2. Haute-Argovie
3. Emmental
4. Berne-Mittelland
5. Thoune-Oberland occidental
6. Oberland oriental

Arrondissements administratifs

Jura bernois
Biel/Bienne
Seeland
Haute-Argovie
Emmental
Berne-Mittelland
Thoune
Haut-Simmental-Gessenay
Frutigen-Bas-Simmental
Interlaken-Oberhasli