

Rapport à l'attention de la Chancellerie d'État
concernant les
sièges garantis à la population francophone
dans le cercle électoral de Bienne-Seeland

État : 26 janvier 2022

Résumé

J'ai analysé sur votre mandat la réglementation en vigueur concernant les sièges garantis à la population francophone du cercle électoral de Bienne-Seeland au Grand Conseil et les options possibles. Pour ce faire, j'ai mené des entretiens avec les partis politiques et les autorités du cercle électoral.

Je constate, quant au calcul du nombre de sièges garantis, que :

- *le corpus de données utilisé aujourd'hui (données cumulées du relevé structurel de l'OFS) est incontesté ;*
- *une imputation des bilingues par moitié à la part de la population à la fois germanophone et francophone serait praticable sur le plan politique ;*
- *l'absence de prise en compte des personnes de langue étrangère serait incontestée.*

Ces deux modifications entraîneraient probablement cinq sièges garantis lors des élections de 2026.

Quant à la méthodologie de calcul des sièges garantis, il s'avère que :

- *l'UDC, en automne, a annoncé qu'elle présenterait également une liste francophone en 2022. Si c'est aussi le cas en 2026, le droit en vigueur bénéficie d'un solide soutien auprès des partis et demeure donc la solution idéale. Il a même été question de contraindre juridiquement les grands partis à déposer des listes francophones ;*
- *si, en revanche, seuls le PS et le PLR présentent des listes francophones lors des élections de 2026, l'acceptation de la réglementation actuelle diminue considérablement. Ces deux partis devraient alors pourvoir cinq sièges francophones à eux seuls ;*
- *l'option 1 envisagée (indication de la langue de toutes les candidates et tous les candidats et transfert des sièges entre toutes les listes) bénéficiait au départ d'un certain soutien. Le PSR et le PLR rejettent en revanche cette solution. Le nouveau transfert serait au moins aussi compliqué qu'actuellement et soulèverait de nouvelles questions. Pour cette raison et au vu du besoin d'action réduit, le choix de cette solution n'est pas recommandé ;*

- *l'option 2 qui consiste à créer un sous-cercle électoral de Bienne sans garantie de sièges ne serait pas praticable sur le plan politique et fait l'objet d'un rejet unanime par les partis. Cette solution abolirait la protection formelle des francophones et il n'est pas certain que le même nombre de francophones serait élu. La représentation des francophones dans la région biennoise s'en verrait affaiblie. Les partis de petite et moyenne taille rejettent cette option pour des raisons de proportionnalité ;*
- *la solution « minimale » consistant à attribuer les sièges garantis aux francophones élu·e·s sur des listes non séparées selon les langues a été saluée par tous les partis.*

Pour résumer, après les élections de 2022 et sur la base d'une évaluation des résultats des élections et des éventuelles discussions politiques qui s'ensuivront, je recommande :

- *concernant le calcul du nombre de sièges garantis, de modifier l'ordonnance : la nouvelle solution discutée est praticable sur le plan politique, mais pas impérative ;*
- *concernant la méthode de calcul, de conserver le droit en vigueur jusqu'à nouvel ordre : les solutions envisagées soulèvent trop de nouvelles questions ou ne sont pas praticables sur le plan politique ;*
- *de vérifier si la solution « minimale » pourrait être réalisée au moyen d'une révision de la loi, ce qui serait souhaitable sur le plan politique, mais pas non plus impératif : il faut évaluer sur le plan politique le bien-fondé d'une révision de la loi pour cette seule question.*

Si, lors des élections de 2026, une nouvelle situation devait se présenter (notamment due à l'abandon d'une liste francophone UDC), des options sont à disposition dans le présent rapport avec leurs avantages et leurs inconvénients. Il faudrait réévaluer alors leur praticabilité politique à la lumière des résultats électoraux de 2026.

*

* *

1 Mandat

En vertu de l'article 73, alinéa 3 de la Constitution cantonale (ConstC), « une représentation équitable doit être garantie à la minorité de langue française du cercle électoral de Bienne-Seeland ». La Délégation aux affaires jurassiennes du Conseil-exécutif souhaite vérifier dans quelle mesure le mécanisme de transfert des sièges défini dans la loi sur les droits politiques (LDP) est opportun et viable.

La Chancellerie d'État a donc chargé Bernhard Pulver de réaliser une analyse pour déterminer si la solution actuelle (Constitution + loi) est toujours adéquate et de la comparer avec d'autres options (a) pour définir la minorité francophone du cercle électoral de Bienne-Seeland et (b) pour garantir à celle-ci la représentation équitable requise par la Constitution lors de l'élection du Grand Conseil. Le mandat précise que les partis politiques et les autorités doivent être invités à faire connaître leurs réflexions et appréciations sur le sujet ainsi que leurs éventuelles préférences parmi les options envisagées.

Le présent rapport expose ces réflexions, évalue la praticabilité politique des différentes options envisagées, formule des conclusions et propose des actions possibles.

2 Contexte

La Constitution cantonale stipule que, lors de l'élection du Grand Conseil, « une représentation équitable doit être garantie à la minorité de langue française du cercle électoral de Bienne-Seeland »¹.

La loi sur les droits politiques concrétise ce principe en garantissant des sièges à la minorité francophone. Le nombre de sièges garantis est proportionnel au nombre de personnes que compte cette minorité rapporté à la population totale du cercle électoral². Si la minorité francophone n'a pas obtenu le nombre de sièges qui lui est garanti, on procède à un transfert des sièges des listes germanophones vers les listes francophones à l'intérieur des groupements politiques qui avaient déposé des listes séparées selon la langue des candidat·e·s³. Pour ce faire, un mécanisme compliqué prend d'abord en compte les listes francophones ayant le plus de poids au prorata, afin de prendre en considération les préférences de l'électorat francophone. Les transferts sont opérés uniquement au sein des partis qui ont choisi de présenter des listes séparées par langue. La possibilité de présenter des listes séparées selon la langue des candidat·e·s est prévue à l'article 70 LDP, mais il n'y a aucune obligation. Il pourrait donc arriver que, lors d'une élection, aucun parti ne dépose de listes séparées par langue et qu'il soit ainsi impossible de transférer des sièges. Les personnes francophones élues sur d'autres listes, non séparées par langue, ne sont pas prises en compte dans la détermination du nombre d'élue·e·s francophones.

Ces règles ont été instaurées dans le cadre de la réforme des cercles électoraux de 2006 et reprises intégralement dans la réforme des cercles électoraux de 2010. Lors des élections au Grand Conseil de 2006, 2010, 2014 et 2018, trois des 26 sièges en jeu étaient garantis à la minorité de langue française. Les listes francophones ne les ont jamais obtenus par elles-mêmes. En 2006, 2010 et 2014, il a fallu à chaque fois transférer deux sièges d'une liste de langue allemande vers une liste de langue française du même parti, et un siège en 2018. Ces transferts ont eu lieu au sein du PS et du PLR, les deux seuls partis à présenter régulièrement des listes séparées selon la langue de leurs candidat·e·s.

Jusqu'en 2014, la part de la minorité francophone dans la population était fixée sur la base des données du recensement fédéral, lequel a été réalisé sous la forme d'un relevé exhaustif incluant le critère de la langue jusqu'en 2000. La méthode du relevé exhaustif ayant été abandonnée, le Conseil-exécutif a déterminé le nombre de sièges garantis à la minorité francophone pour l'élection du Grand Conseil en 2018 en se basant sur les données du relevé structurel effectué par l'Office fédéral de la statistique (OFS) dans le cadre du recensement. Le relevé structurel reposant sur une enquête par échantillonnage, il est par nature assez imprécis. Le Conseil-exécutif a effectué le calcul en utilisant les données cumulées des relevés de 2011 à 2015 afin d'améliorer la sûreté et la précision.

¹ Art. 73, al. 2 ConstC : « Les mandats sont attribués aux cercles électoraux proportionnellement au nombre d'habitants. Douze mandats sont garantis au cercle électoral du Jura bernois. Une représentation équitable doit être garantie à la minorité de langue française du cercle électoral de Bienne-Seeland. »

² Art. 64, al. 3 de la loi sur les droits politiques (LDP) : « Des mandats sont garantis à la population de langue française du cercle électoral de Bienne-Seeland proportionnellement à la population totale du cercle électoral. Les décimales sont arrondies au chiffre supérieur à partir de cinq dixièmes. »

³ Art. 88, al. 1 LDP : « Si à l'issue de la répartition des sièges au sens des articles 83 à 85 au sein du cercle électoral bilingue de Bienne-Seeland, les listes francophones n'ont pas obtenu les sièges qui leur sont garantis en vertu de l'article 64, alinéa 3, il est procédé à des transferts de sièges. »

Art. 88, al. 2 LDP : « Les transferts ont lieu entre les groupes de listes d'un même groupement politique (art. 70) et ne doivent pas modifier le résultat de la répartition des sièges dans le cercle électoral. »

L'art. 89 LDP définit un mécanisme de transfert garantissant une redistribution aussi proche que possible de la volonté du corps électoral.

En 2015, la Chancellerie d'État a souhaité qu'Andreas Glaser, professeur et docteur en droit, rende un avis de droit pour répondre à différentes questions concernant cette réglementation⁴. Le professeur Glaser a conclu que la solution en vigueur, avec son mécanisme de transfert, était admissible en droit, à ceci près que le nombre de sièges garanti ne pouvait être déterminé sur la base du relevé structurel de l'OFS, mais qu'il devait s'appuyer sur un relevé intégral (GLASER, p. 9 ; précisons toutefois que cet avis est antérieur à l'utilisation de séries de données cumulées et que le professeur Glaser n'a donc pas pu porter une appréciation sur cette méthode). Par ailleurs, le professeur Glaser a jugé que le mécanisme de transfert était certes admissible, mais qu'au final il était inadéquat, recommandant que le cercle électoral de Bienne-Seeland soit scindé en deux sous-cercles électoraux.

Les nouvelles données cumulées issues du relevé structurel de l'OFS pour les années 2015 à 2019 ont été publiées le 25 mars 2021. Ces chiffres font apparaître une progression notable de la population francophone par rapport à la population germanophone dans le cercle électoral de Bienne-Seeland. Alors que le ratio entre « Allemand uniquement » et « Français uniquement » était de 85,95/14,05 pour la période 2011 à 2015, il est passé à 83,24/16,76 pour la période 2015 à 2019. En outre, en raison de son développement démographique, le cercle électoral de Bienne-Seeland obtient un mandat supplémentaire, soit 27 sièges au Grand Conseil. Cela garantit à la minorité de langue française quatre sièges lors de la prochaine élection du Grand Conseil, en 2022⁵. Dans l'hypothèse où le résultat de l'élection serait analogue à celui de 2018, il faudrait alors transférer un siège supplémentaire. Et si ces transferts continuent de concerner uniquement le PS et le PLR, cela pourrait conduire à une remise en cause de la réglementation. Il est donc d'autant plus urgent de déterminer la viabilité de la réglementation actuelle.

3 But fondamental de la norme constitutionnelle actuelle

La norme constitutionnelle en vigueur a pour vocation de protéger la minorité de langue française du cercle électoral de Bienne-Seeland et d'assurer sa présence au sein du Grand Conseil afin que ses intérêts et ses points de vue y soient représentés. Le but est de protéger la minorité francophone autochtone du canton de Berne pas « seulement » dans le Jura bernois mais aussi dans la région de Bienne, de faire entendre ses préoccupations et ses besoins et de s'assurer qu'elle reste bien partie intégrante de l'identité du canton de Berne.

L'idée de lui garantir formellement des sièges a germé suite à la réduction du nombre de parlementaires, qui s'est accompagnée de la création d'un cercle électoral Bienne-Seeland réunissant le cercle électoral de Bienne, le groupement de cercles électoraux de Seeland-Ouest (incluant Cerlier et Nidau) et le groupement de cercles électoraux de Seeland-Est (incluant Aarberg et Büren). En l'absence d'une réglementation telle que celle des sièges garantis, la taille et la faible proportion de francophones de ce nouveau cercle électoral auraient mis en danger la représentation parlementaire des citoyennes et citoyens francophones de la région de Bienne, assurée traditionnellement par les résultats du cercle électoral de Bienne.

La protection de la population de langue française va dans le sens de la Constitution fédérale (Cst.), qui place les quatre langues nationales sur un pied d'égalité (art. 4 Cst.) et qui impose aux cantons plurilingues de prendre en considération les minorités linguistiques autochtones (art. 70, al. 2,

⁴ *Sièges du Grand Conseil garantis à la minorité francophone du cercle électoral de Bienne-Seeland*, avis de droit, 10 septembre 2015, prof. Andreas Glaser avec la collaboration de Corina Fuhrer, MLaw

⁵ Si les bilingues étaient répartis à parts égales entre les francophones et les germanophones, comme dans la variante présentée au ch. 5b, le nombre de sièges garantis passerait à cinq au total.

2^e phrase Cst.) : « Afin de préserver l'harmonie entre les communautés linguistiques, [les cantons] veillent à la répartition territoriale traditionnelle des langues et prennent en considération les minorités linguistiques autochtones. »

Toutefois, la protection requise par la Constitution fédérale ne comporte pas nécessairement une garantie de sièges en faveur de la minorité linguistique, un dispositif que d'autres cantons ayant des cercles électoraux bilingues ne connaissent pas (cf. GLASER, p. 4). Le canton de Berne aurait donc la latitude de *ne pas* édicter de prescriptions visant à assurer une représentation équitable de la minorité francophone de la région de Bienne au sein du Grand Conseil et de laisser cette représentation au libre jeu des forces politiques. Néanmoins, le canton est tenu par la Constitution fédérale de prendre en considération la minorité francophone de la région de Bienne dans l'ensemble de son action politique.

Le canton de Berne voit d'ailleurs depuis très longtemps la protection de sa minorité francophone comme un enjeu institutionnel important. Ainsi, le but de la représentation équitable de la minorité francophone au sein du Grand Conseil prévue dans la Constitution cantonale est double. Il s'agit d'une part de garantir aux francophones une représentation équitable afin qu'ils puissent faire entendre leur voix et faire valoir leurs intérêts (point de vue individuel et subjectif). D'autre part, cette représentation est dans l'intérêt des institutions politiques du canton de Berne, lequel considère que le bilinguisme fait partie de son identité et a intérêt à ce que le groupe linguistique francophone soit représenté de manière équitable au sein de ses autorités et que la légitimité des décisions prises par l'État inclue cette dimension durablement (point de vue de la politique institutionnelle).

4 Démarche

Dans un premier temps, les questions et les solutions possibles, avec leurs avantages et leurs inconvénients, ont été esquissées dans un rapport élaboré sur la base des entretiens avec le chancelier d'État et avec quatre collaboratrices et collaborateurs de la Chancellerie d'État. Ce rapport est à disposition pour approfondir le sujet.

Sur la base de ce rapport, les questions et les solutions possibles ont été discutées avec les milieux concernés dans le cercle électoral. Trois rencontres ont eu lieu à cet effet à Bienne le 27 mai 2021, d'une part, avec les deux partis ayant déposé des listes séparées selon la langue de leurs candidat·e·s à chaque élection du Grand Conseil (PS et PLR) et, d'autre part, avec tous les partis occupant des sièges du cercle électoral de Bienne-Seeland au Grand Conseil et avec la Délégation biennoise aux affaires jurassiennes (DBAF), y compris le Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne (CAF). En raison du rapport intermédiaire du 22 août 2021, de nouveaux entretiens ont eu lieu en automne avec des représentantes et représentants du PS, du PLR et de l'UDC, ainsi que le 16 décembre 2021 avec tous les partis représentés au Grand Conseil. La liste des personnes ayant participé figure en annexe. L'association Seeland-Biel/Bienne n'a pas souhaité participer, invoquant que les questions posées concernent les partis politiques et ne font pas partie de ses priorités. Les positions exprimées lors de ces entretiens ne constituaient pas des engagements ; il s'agissait avant tout d'obtenir des appréciations qualitatives pour se faire une idée aussi exhaustive que possible des aspects en jeu. Cependant, un grand nombre de personnes interrogées avaient procédé au préalable à des consultations internes, ce qui leur a permis d'apporter des réponses bénéficiant d'une certaine assise politique.

Les chapitres qui suivent mettent en lumière les aspects juridiques et politiques des différentes questions de réglementation.

5 Première question : comment la part de la minorité francophone est-elle calculée ?

a. Quel est le corpus de données utilisé pour le calcul ?

Le calcul du nombre de sièges garantis lors des élections au Grand Conseil de 2006, 2010 et 2014 s'est appuyé sur les données *du relevé exhaustif du recensement fédéral*⁶.

Comme le recensement fédéral ne comporte plus de relevé exhaustif depuis 2000, le calcul pour l'élection du Grand Conseil en 2018 et en 2022 s'est appuyé sur les données du relevé structurel réalisé par l'Office fédéral de la statistique (OFS) dans le cadre du recensement fédéral (cf. arrêté du Conseil-exécutif du 26 avril 2017). Le relevé structurel est une enquête par échantillonnage, dont les résultats présentent donc une certaine imprécision. Cette enquête utilise environ 200 000 données pour l'ensemble de la Suisse, ce qui, compte tenu du faible nombre de personnes concernées dans le cercle électoral de Bienne-Seeland, donne un intervalle de confiance d'environ 8 pour cent (pour une population estimée de 16 000 à 20 000 francophones ; cf. GLASER, p. 8). Une telle marge d'erreur peut facilement conduire à transférer un siège de plus ou de moins.

Solution actuelle : données cumulées du relevé structurel de l'OFS. C'est pourquoi le Conseil-exécutif a utilisé pour l'élection du Grand Conseil en 2018 les données cumulées des années 2011 à 2015, qui comportaient 44 715 observations dans le cercle électoral de Bienne-Seeland pendant la période considérée. Ce corpus de données élargi a permis de ramener l'intervalle de confiance à 3 ou 4 pour cent. Pour l'élection au Grand Conseil de 2022, ce sont les données cumulées de 2015 à 2019 qui seront utilisées.

Admissibilité en droit : dans son avis de droit, le professeur Glaser estime qu'il n'est pas admissible en droit que le Conseil-exécutif fonde son calcul sur une enquête par échantillonnage (GLASER, p. 7 ss). Il explique que la loi requiert de s'appuyer sur la proportion réelle de francophones dans la population, et non pas sur un pourcentage fictif. Mais cette analyse ne porte pas sur l'utilisation d'une série temporelle de données puisque le professeur Glaser n'en avait pas encore connaissance. L'élargissement du corpus de données utilisé réduit considérablement le risque d'erreur associé à l'échantillon. Selon l'auteur du présent rapport, le choix du Conseil-exécutif d'utiliser des données cumulées est admissible en droit car il réduit fortement la marge d'erreur du résultat. La réalisation d'une enquête exhaustive par le canton de Berne n'exclurait pas non plus une certaine imprécision. La différence de risque d'erreur entre ces deux méthodes a été fortement réduite grâce à la méthode retenue, l'une et l'autre présentant désormais à peu près la même précision. C'est pourquoi la solution choisie apparaît admissible à l'auteur du présent rapport. Mais il faudrait qu'elle repose sur une base légale inscrite dans une loi ou une ordonnance car l'attribution de sièges garantis à la minorité francophone constitue une atteinte à la liberté de vote.

Praticabilité politique : les partis interrogés considèrent à la quasi-unanimité que la solution actuelle est acceptable, notamment sous l'angle du principe de proportionnalité. Mais une remarque concernait la valeur ajoutée éventuelle d'un relevé exhaustif pour connaître les chiffres exacts dans la région bilingue de Bienne-Seeland et sur la possibilité de poser des questions complémentaires si un relevé exhaustif était réalisé. Pour la DBAJ, le plus important est que le corpus de données utilisé bénéficie d'une acceptation étendue afin que les sièges garantis reposent sur une base solide. S'il

⁶ C'est la solution retenue par le canton des Grisons dans sa loi sur les langues du 19.10.2006 (*Sprachengesetz*, SpG), qui stipule que le pourcentage de la population représenté par une communauté linguistique est fixé sur la base des résultats du dernier recensement fédéral (art. 16, al. 4).

faut pour cela un relevé exhaustif, alors la DBAJ y est favorable. Mais globalement, la solution actuelle n'est pas contestée.

Autres solutions possibles rejetées

- *Enquête exhaustive réalisée par le canton.* Comme évoqué, le professeur Glaser a recommandé au canton de Berne de procéder lui-même à un relevé exhaustif pour déterminer la proportion de francophones. Selon des estimations de l'OFS, ce relevé coûterait 5 à 6 francs par personne interrogée, soit un coût total de 500 000 à un million de francs. La région de Bienne, un territoire urbain avec une forte proportion de personnes étrangères, est un terrain d'enquête où il n'est pas vraiment simple d'obtenir des données précises même en effectuant un relevé intégral. Il faut donc s'interroger non seulement sur les ressources que cette démarche nécessiterait, mais aussi sur le rapport entre le coût de d'un relevé exhaustif et la valeur ajoutée de sa précision⁷. Lors des entretiens, le principe de proportionnalité a été le plus souvent invoqué en faveur du maintien de la solution actuelle.
- *Augmentation de l'échantillon du relevé structurel.* L'OFS offre aux cantons la possibilité de densifier le relevé structurel en augmentant l'échantillon jusqu'à son doublement (art. 20 ss de l'ordonnance sur le recensement). Cela permettrait d'avoir un corpus de données plus étendu et, ainsi, de réduire la marge d'erreur sans que le canton ait à réaliser son propre relevé exhaustif. Pour le cercle électoral de Bienne-Seeland, le coût supplémentaire serait d'environ 80 000 francs par relevé. Mais selon l'OFS, la précision supplémentaire obtenue avec cette variante par rapport aux chiffres cumulés sur cinq ans serait faible. Il est raisonnable de penser que ce gain de précision pourrait être accru en augmentant l'échantillon *chaque année*. Mais au final, le coût serait aussi élevé que celui d'un relevé exhaustif réalisé par le canton. Personne ne s'est prononcé en faveur de cette solution lors des entretiens.
- *Langue de correspondance dans le registre des habitants.* Une autre solution consisterait à se baser sur la langue de correspondance indiquée par les électrices et les électeurs dans le registre des habitants. Il s'agirait d'une forme de relevé exhaustif réalisé et régulièrement actualisé par les communes. Cela suppose de sensibiliser les électrices et les électeurs au fait que la langue de correspondance qu'ils indiquent dans le registre des habitants est utilisée pour définir la taille de la minorité francophone. Au départ, il faudrait que toutes les communes du cercle électoral de Bienne-Seeland adressent un courrier aux habitantes et habitants attirant leur attention sur l'importance de cette information pour l'élection du Grand Conseil et leur demandant de confirmer leur langue de correspondance ; par la suite, il faudrait donner aux personnes qui arrivent dans les communes concernées des informations claires sur l'importance de cette mention. S'appuyer sur ce corpus de données semble à première vue admissible sur le plan juridique, mais à mon avis il faudrait pour cela une réglementation légale⁸. Cette solution rendrait superflues les autres questions (prise en compte des personnes bilingues et des personnes de langue étrangère). Certains partis y voient une option simple et prometteuse pour déterminer la part des francophones dans le cercle électoral, reposant sur « l'autodétermination » et la confiance dans la population. Mais une grande partie des personnes interrogées se sont montrées plutôt sceptiques, avec des arguments solides : il ne faut pas sous-estimer le travail que cela demanderait aux communes ; la question relative à la langue de correspondance pourrait susciter

⁷ Par souci de pragmatisme, le canton des Grisons permet actuellement, au cas par cas, de réaliser un relevé exhaustif dans certaines communes pour obtenir un corpus de données plus précis que les résultats du dernier recensement fédéral, qui remonte à 2000, soit il y a plus de vingt ans (art. 19a de l'ordonnance sur les langues du canton des Grisons [*Sprachenverordnung*, SpV]). À ce jour, cette possibilité a été mise à profit une fois en 2016 dans la commune de Bergün/Bravuogn, dans le cadre d'un projet de fusion de communes.

⁸ Le professeur Glaser ne recommande pas cette solution car, selon lui, le lien entre le choix du français comme langue de correspondance et l'appartenance à la minorité francophone est trop ténu (GLASER, p. 10). Les critères de choix d'une langue de correspondance, poursuit-il, ne sont pas connus du canton et varient d'une personne à l'autre : d'une part, les personnes bilingues risquent d'indiquer l'allemand par habitude ; d'autre part, « le potentiel de manipulation ne serait pas négligeable » dès lors que les citoyen-ne-s savent pas que l'indication de la langue de correspondance aux autorités communales peut avoir une influence sur le résultat de l'élection du Grand Conseil. Selon moi, ces arguments appellent un certain nombre de réserves. Il est clair que l'utilisation de la langue de correspondance comme donnée de référence n'est envisageable que si les citoyen-ne-s sont conscients de l'importance de leur déclaration à ce sujet. Mais il paraît tout à fait réaliste d'envisager une solution dans laquelle le choix de la langue de correspondance avec les autorités indiquerait clairement la langue dont la citoyenne ou le citoyen se sent le plus proche. Avec cette solution, la part de la population que représente la minorité francophone serait considérée comme équivalente à la proportion de personnes souhaitant correspondre en français avec les autorités. Il y a bel et bien un lien entre l'indication de la langue de correspondance souhaitée et l'appartenance au groupe linguistique francophone (même s'il n'est pas obligatoire) et cette référence apparaît comme un critère tout à fait défendable.

des attentes (irréalistes) ; il faudrait que les communes germanophones correspondent en français avec leurs habitant-e-s de langue française ; sur le long terme, il est impossible de garantir une gestion « propre » de cette mention dans les registres ; les francophones établis dans des communes germanophones seraient pour ainsi dire « contraint-e-s » de choisir le français comme langue de correspondance pour que la minorité francophone puisse obtenir effectivement les sièges qui lui sont garantis, même s'ils préfèrent utiliser l'allemand comme tous les autres habitant-e-s de leur commune. Globalement, cette option soulèverait un grand nombre de nouvelles questions, sans apporter d'amélioration vraiment décisive dans le corpus de données. C'est pourquoi cette idée n'a pas été approfondie dans le présent rapport.

Appréciation générale : il apparaît que le corpus de données utilisé à l'heure actuelle (données issues du relevé structurel de l'OFS cumulées sur plusieurs années) bénéficie d'une large acceptation, qu'il livre des informations globalement plausibles et suffisamment précises et qu'il est admissible en droit. La solution de rechange consistant à se baser sur la langue de correspondance a obtenu l'adhésion de quelques personnes interrogées, mais suscité le rejet explicite d'autres interlocutrices et interlocuteurs (DBAJ, PSR, PLR, UDC). En outre, cette solution poserait de nouveaux problèmes. Il est donc recommandé de conserver le dispositif actuel car le remplacement du corpus utilisé par la langue de correspondance serait un projet de grande envergure et personne ne remet réellement en cause la solution actuelle.

b. Comment les personnes bilingues sont-elles prises en compte ?

Le relevé structurel de l'OFS actuel compte quatre catégories : « Allemand uniquement », « Français uniquement », « Allemand et français » « Ni allemand ni français ». Cela pose une question : comment les personnes bilingues sont-elles prises en compte pour déterminer la minorité de langue française ? Sont-elles rattachées à un groupe linguistique au prorata ou par moitié ou ne sont-elles pas du tout prises en compte ?

Solution actuelle : imputation au prorata. Dans son arrêté du 26 avril 2017, le Conseil-exécutif a défini la minorité francophone comme étant constituée par les personnes de langue française par opposition aux locutrices et locuteurs de toutes les autres langues. La catégorie « Allemand et français » est répartie entre les catégories « Allemand » et « Français » au prorata de l'importance respective des catégories « Allemand uniquement » et « Français uniquement »⁹.

Option 1 : imputation par moitié des personnes bilingues. Une autre solution consisterait à répartir les personnes bilingues par moitié entre germanophones et francophones. En effet, les personnes qui se désignent comme bilingues indiquent qu'elles pratiquent les deux langues de manière égale, et non pas qu'elles sont germanophones à 85 pour cent, ce qui pourrait justifier une imputation par moitié. Cela correspond à la solution que souhaitait le Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne (CAF) et que la Chancellerie d'État a évaluée en vue du calcul des sièges garantis pour l'élection du Grand Conseil en 2022 avant d'en discuter avec le CAF (cf. note de discussion du 15 octobre 2020 à l'attention de la DAJ, en allemand). Cette solution a finalement été écartée pour l'élection du Grand Conseil en 2022 afin de ne pas préjuger du résultat de la présente étude. Si l'on impute les personnes bilingues par moitié, les nouveaux chiffres cumulés du relevé structurel pour la période 2015 à 2019 donneraient aux francophones un droit à 4,65 sièges garantis, soit cinq sièges après arrondi. Le Conseil-exécutif a estimé que cette hausse supplémentaire du nombre de sièges

⁹ Dans le rapport relatif à l'ACE du 26 avril 2017, l'OFS précise à ce sujet que, parmi les personnes qui indiquent avoir l'allemand et le français comme langues principales, 74 pour cent sont nées en Suisse alémanique, 13 pour cent en Suisse romande, 2 pour cent en France et 11 pour cent dans d'autres pays, ce qui justifie les modalités de répartition décrites plus haut.

garantis pourrait compromettre l'adhésion politique qu'ils suscitent, en particulier si les transferts requis doivent être pris en charge par deux partis seulement comme c'est le cas à l'heure actuelle.

Option 2 : imputation de toutes les personnes bilingues à la minorité de langue française. Une autre solution pourrait consister à attribuer la totalité des personnes bilingues à la minorité francophone. Cela correspondrait à la solution choisie par le canton des Grisons pour définir sa minorité romanche dans sa loi sur les langues¹⁰.

Admissibilité en droit : la solution actuelle (imputation au prorata) paraît admissible en droit (cf. GLASER, p. 8). Pour la répartition des personnes bilingues entre les deux groupes linguistiques, il reste cependant une latitude politique considérable puisqu'il n'y a objectivement pas de réponse claire à la question de la classification des personnes bilingues. De ce fait, l'imputation des bilingues par moitié paraît d'emblée admissible en droit elle aussi. Reste à savoir si une imputation totale des personnes bilingues à la minorité francophone serait admissible dans le cadre d'une politique linguistique active dans la mesure où elle instaure un « privilège » en faveur d'une minorité linguistique afin de la protéger. Comme la réglementation en question constitue une atteinte à la liberté de vote, les exigences d'admissibilité doivent être plus élevées pour une telle démarche que pour des mesures d'encouragement pur dans d'autres domaines. Si l'on venait à l'envisager, il faudrait donc procéder à une analyse approfondie pour déterminer si l'imputation de la totalité des personnes bilingues à la minorité de langue française est objectivement légitime et admissible en droit. Nous n'approfondissons pas cette question ici puisque personne n'a émis cette demande.

Praticabilité politique : les partis interrogés ainsi que la DBAJ étaient en très grande majorité favorables à une imputation des bilingues par moitié à chacun des groupes linguistiques. Leurs déclarations à ce sujet étaient soit claires et nettes soit, dans le cas de l'UDC, du Centre et du PEV, l'expression d'une tendance associée à un certain scepticisme car cette solution pourrait déboucher sur une surreprésentation pas tout à fait « réelle ».

Appréciation générale : l'imputation par moitié des personnes bilingues souhaitée par le CAF serait politiquement viable, mais pas totalement incontestée. Elle serait justifiable objectivement et, à mon avis, admissible en droit. Mais comme elle peut avoir une influence sur la répartition des sièges, il serait souhaitable qu'elle repose sur une réglementation juridique claire.

c. Comment les personnes de langue étrangère sont-elles prises en compte ?

Solution actuelle : imputation au groupe linguistique de langue allemande. À l'heure actuelle, toutes les personnes ayant une langue maternelle autre que l'allemand ou le français sont de fait incluses dans la majorité de langue allemande, sans tenir compte de leur proximité avec l'une ou l'autre de ces deux langues. Or, la part de la minorité francophone dans la population est déterminée par rapport au nombre total de personnes parlant une autre langue que le français (cf. rapport relatif à l'ACE du 26.04.2017, p. 3 ; c'est la pratique en vigueur depuis l'introduction des sièges garantis).

Autre option : imputation au prorata aux deux groupes linguistiques. Une autre solution consisterait à répartir les personnes de langue étrangère au prorata entre les catégories « Allemand uniquement »

¹⁰ Art. 16, al. 4, 2^e phrase. SpG (loi sur les langues) : « Zur rätoromanischen oder italienischen Sprachgemeinschaft zählen sämtliche Personen, welche bei mindestens einer Frage nach der Sprachzugehörigkeit die rätoromanische oder italienische Sprache angeben. » (Sont comptabilisées dans la communauté de langue romanche ou dans la communauté de langue italienne toutes les personnes qui choisissent le romanche ou l'italien en réponse à au moins une question sur l'appartenance linguistique [traduction])

et « Français uniquement »¹¹ ou à ne pas en tenir compte dans le calcul de l'importance respective des deux groupes linguistiques (ce qui revient au même mathématiquement). En réalité, rien n'oblige à conserver la solution actuelle : les habitantes et habitants qui n'indiquent ni l'allemand ni le français comme langue principale ne font pas nécessairement partie de la majorité germanophone. Il est même tout à fait vraisemblable qu'une partie de ces personnes de langue étrangère se sentent plus proches du groupe linguistique francophone et qu'elles se soient établies dans la région de Bienne précisément parce qu'on y parle aussi français.

Admissibilité en droit : la solution actuelle paraît admissible en droit car la Constitution et la loi protègent la minorité *francophone* alors que les personnes de langue étrangère, par définition, n'en font pas partie. Inversement, la prise en compte des personnes de langue étrangère dans chacun des deux groupes linguistiques au prorata paraît également admissible en droit car cette démarche relève de la liberté d'appréciation politique. En effet, les personnes parlant une langue étrangère ne font pas non plus partie de la majorité de langue allemande. Il y a donc tout lieu de penser qu'il est également admissible en droit de prendre en compte au prorata ou de ne pas du tout prendre en compte les personnes de langue étrangère dans le calcul effectué pour déterminer la part de la population que représente la minorité de langue française.

Praticabilité politique : toutes les personnes interrogées ont déclaré que l'absence de prise en compte des personnes de langue étrangère par leur soustraction de la population totale constituait à leurs yeux la bonne solution. Mathématiquement, cela revient à répartir les personnes de langue étrangère au prorata entre les deux groupes linguistiques, mais cette solution est bien plus facile à expliquer politiquement (même si la notion de soustraction ou d'absence de prise en compte est susceptible de soulever des questions d'ordre « psychologique »).

Appréciation générale : l'absence de prise en compte des personnes de langue étrangère (c'est-à-dire leur soustraction de la population totale pour calculer la part représentée par la minorité francophone) serait praticable sur le plan politique et tout autant défendable juridiquement et objectivement que la solution actuelle. Aucune « pression politique » ne pousse cependant à choisir cette solution ; en quelque sorte, on peut choisir librement combien de modifications il convient d'apporter à la méthode de calcul actuelle.

d. *Bilan intermédiaire*

L'évaluation qualitative obtenue lors des entretiens a mis en évidence une position commune assez claire concernant la détermination de la minorité francophone et donc le calcul du nombre de sièges garantis :

- L'utilisation des données cumulées du relevé structurel recueille une large adhésion.
- L'utilisation de la langue de correspondance indiquée aux communes comme nouveau corpus de données suscite quelques sympathies, mais sans réunir de majorité, et elle soulèverait de nouvelles questions.

¹¹ Une imputation par moitié serait également envisageable. Cette possibilité n'a pas été étudiée ici, mais elle semble à première vue peu convaincante objectivement et difficile à défendre.

- L'imputation des bilingues par moitié aux deux groupes linguistiques semble pouvoir réunir une majorité politique. Elle est d'ailleurs clairement souhaitée par certains partenaires, mais elle se heurte également au scepticisme de quelques autres.
- L'absence de prise en compte des personnes de langue étrangère pour déterminer la minorité francophone semble bénéficier d'une large acceptation, sans pour autant être « réclamée ».

Voici quelles seraient les conséquences de ces réflexions par rapport aux données utilisées pour l'élection du Grand Conseil en 2022 :

- Calcul actuel (imputation des bilingues au prorata et des personnes de langue étrangère au groupe de langue allemande) : coefficient **4,09** = 4 sièges garantis
- Imputation des bilingues par moitié et des personnes de langue étrangère au groupe de langue allemande : coefficient **4,65** = 5 sièges garantis
- Imputation des bilingues par moitié et absence de prise en compte des personnes de langue étrangère : coefficient **5,15** = 5 sièges garantis
- Imputation des bilingues au prorata et absence de prise en compte des personnes de langue étrangère : coefficient **4,53** = 5 sièges garantis

Au final, la solution « Imputation des bilingues par moitié et absence de prise en compte des personnes de langue étrangère » pourrait être retenue dans cette forme. Il est recommandé de régir ce dispositif par des règles claires, au moins dans une ordonnance.

6 Deuxième question : quelle méthode pour garantir les sièges de la minorité de langue française au Grand Conseil ?

La question de la méthode à adopter pour garantir la « représentation équitable » des francophones au Grand Conseil requise par la Constitution est plus difficile. La solution actuelle combinée à l'augmentation du nombre de sièges garantis entraînera vraisemblablement des transferts plus importants à l'avenir, posant ainsi des problèmes plus grands à la fois sur le plan politique et sur le plan juridique.

- a. Solution actuelle : prise en compte des listes francophones uniquement et transfert de sièges entre ces listes*

Le mécanisme actuellement prévu pour garantir un nombre de mandats équitable à la minorité de langue française tient compte uniquement des listes de candidatures désignées officiellement comme francophones : seules les personnes élues sur ces listes sont comptées dans la représentation de la minorité de langue française. Si ces listes n'obtiennent pas le nombre de sièges garantis, des sièges sont transférés entre la liste germanophone et la liste francophone d'un même parti en application des articles 88 et suivants LDP. La présentation de listes séparées selon les langues est optionnelle. Lors de la dernière élection du Grand Conseil, seuls le PLR et le PS y ont recouru. Ainsi, les sièges garantis à la minorité de langue française sont pourvus exclusivement par les partis qui déposent des listes séparées selon les langues. Si aucun parti ne présentait de listes séparées lors d'une élection au Grand Conseil, il n'y aurait aucun siège garanti selon la LDP. Les personnes de langue française

élues sur d'autres listes ne sont pas considérées comme des francophones dans ce contexte et n'ont donc pas d'impact sur le nombre de sièges à transférer.

Si l'on applique le chiffre de cinq sièges garantis aux résultats de l'élection du Grand Conseil en 2018, le PS devrait désigner trois élu·e·s francophones et le PLR deux.

En automne 2021, le plus grand parti du cercle électoral, l'UDC, a désormais annoncé qu'il déposerait également une liste francophone pour l'élection du Grand Conseil 2022. Cela modifie considérablement la situation de départ.

Admissibilité en droit : la solution actuelle garantit une redistribution équitable à l'intérieur des partis qui ont déposé des listes de candidatures séparées selon les langues. Elle respecte donc le principe de la répartition des mandats proportionnellement aux voix obtenues par les partis. Étant donné qu'il n'existe pas de solution unique pour le mécanisme de garantie et qu'il y a donc une grande latitude politique pour choisir une solution, le mécanisme actuel semble admissible en droit. Selon le professeur Glaser, d'ailleurs, la solution actuelle est admissible, mais elle est inadéquate (GLASER, p. 15). Toutefois, avec un plus grand nombre de sièges à transférer (jusqu'à 5 selon les nouvelles dispositions), l'admissibilité en droit pourrait devenir plus problématique si le PS et le PLR restent les seuls partis à présenter des listes séparées. En effet, il peut arriver qu'à l'intérieur d'un même parti les listes de langue allemande obtiennent deux fois plus de voix que les listes de langue française, et parfois encore plus, et que malgré cela, elles se voient attribuer autant voire moins de sièges que les listes francophones. Cela soulève des questions non seulement concernant l'acceptation politique du mécanisme, mais aussi concernant la proportionnalité de l'ingérence dans la liberté de vote.

Praticabilité politique : les partis francophones de Bienne (PSR et PRR) ne contestent pas la réglementation actuelle, ce qui est logique puisqu'elle est dans leur intérêt, dans la mesure où ce sont eux qui bénéficient des transferts. Il faut cependant relever que l'un et l'autre ont des sections francophones historiques qui travaillent au niveau institutionnel et dans la durée (pas seulement en vue des élections) pour recueillir les préoccupations des francophones, en assurer la convergence et les défendre au sein de différents organes. Mais du point de vue de ces deux partis pris dans leur ensemble (c'est-à-dire considérés sans distinction de langue à l'échelle du cercle électoral), la situation est moins claire. Le PLR du cercle électoral de Bienne-Seeland, en particulier, s'était montré plutôt favorable à l'extension du transfert à tous les partis, lors de la première série d'entretiens. Les autres partis interrogés n'étaient pas non plus hostiles à un changement de modèle, voire l'appelaient de leurs vœux lors de la première série d'entretiens. La DBAJ est ouverte à toute solution soutenue par les partis : elle tient avant tout à ce que la garantie des sièges ne soit pas remise en question à cause d'une mise en œuvre qui serait contestée sur le plan politique. Selon elle, ce risque est bien réel avec cinq sièges à garantir. Après l'annonce de l'UDC de présenter une liste francophone en 2022, les partis ont privilégié le maintien de la solution actuelle face aux autres solutions ; c'est en quelque sorte la solution idéale. On pourrait même envisager de contraindre les partis, à partir d'une certaine taille, à présenter une liste francophone.

Appréciation générale : la solution actuelle est claire et gérable. Elle est pour l'essentiel acceptée par les partis avec les chiffres actuels (transfert de 3 à 4 sièges). Mais ce soutien commence à s'effriter sérieusement ; il est probable qu'il s'effondrera avec cinq sièges à redistribuer, surtout si les transferts concernent seulement le PLR et le PS. De même, l'absence de prise en compte des personnes francophones élues sur d'autres listes et l'éventualité que l'ingérence dans la volonté des électrices et des électeurs due aux transferts « dépasse le but visé » sont de moins en moins acceptées. La décision de l'UDC a modifié la situation et le maintien de la réglementation actuelle pourrait clairement rallier la majorité.

b. Option 1 : prise en compte de toutes les listes avec indication de la langue des candidat·e·s

Une solution consisterait à procéder aux transferts entre toutes les listes, et pas seulement entre les partis qui ont déposé des listes séparées selon les langues. Cela supposerait que l'ensemble des candidates et candidats (ou du moins les francophones) dans le cercle électoral de Bienne-Seeland indiquent leur langue principale.

Pour procéder aux transferts, il faudrait d'abord répartir les sièges garantis entre les partis en appliquant les règles normales du système proportionnel, puis déterminer combien de sièges francophones doivent être pourvus par quels partis pour que ces transferts garantissent tous les sièges francophones. Les listes apparentées au sein d'un même groupement politique seraient considérées ensemble.

Dans un deuxième temps, on déterminerait si des candidates et candidats francophones ont déjà été élus sur d'autres listes, lesquelles ne seraient alors pas concernées par les transferts basés sur les calculs ci-dessus. Dans ce cas, le nombre d'élue·s francophones qui manquent encore pour occuper les sièges garantis serait réparti entre les partis à la proportionnelle. Cette étape intermédiaire est nécessaire pour éviter qu'un grand parti soit contraint, dans les cas extrêmes, de pourvoir un nombre disproportionné de sièges¹².

Si le nombre de personnes francophones élues dans un parti est inférieur au nombre de sièges garantis qu'il doit pourvoir d'après les calculs ci-dessus, les sièges restant à pourvoir sont transférés selon les règles suivantes :

- La personne germanophone élue avec le plus petit nombre de voix est remplacée par la personne francophone élue avec le plus grand nombre de voix.
- S'il n'y a pas suffisamment de candidat·e·s francophones sur cette liste, le siège est transféré à la personne francophone non élue ayant reçu le plus grand nombre de voix sur les listes apparentées au sein du même groupement politique.
- S'il n'y a pas suffisamment de candidat·e·s francophones sur l'ensemble des listes apparentées, les signataires de la liste désignent une personne (c'est la règle en vigueur lorsqu'une liste obtient plus de sièges qu'elle n'a présenté de candidatures).

Si l'on applique le chiffre de cinq sièges garantis aux résultats de l'élection du Grand Conseil en 2018, l'UDC devrait désigner deux élu·e·s francophones, le PS deux et le PLR un·e.

Admissibilité en droit : comme la solution actuelle, ce mécanisme de répartition respecterait la volonté du corps électoral et les transferts de sièges auraient lieu à l'intérieur des partis. Il est donc sans aucun doute équivalent au système actuel car il respecte la proportionnalité entre les partis. Par rapport au système actuel, ce mécanisme évite le problème que les sièges garantis aux francophones soient pourvus par un petit nombre de partis et que ceux-ci doivent avoir un nombre d'élue·s francophones totalement disproportionné par rapport au prorata des voix qu'ils ont obtenues. Ce mécanisme peut potentiellement entraîner une ingérence dans les scores électoraux de tous les partis, mais cela est admissible : un parti n'a pas le droit de se soustraire au principe constitutionnel

¹² Exemple avec cinq sièges garantis : l'UDC doit fournir deux élu·e·s francophones, le PS deux et le PLR un·e. Élu·e·s francophones avant transfert : UDC 2, PS 1, le Centre 1. Selon la solution proposée ici, outre la personne francophone élue sur la liste du Centre, il faudrait que l'UDC pourvoie deux sièges francophones, le PS un et le PLR un. Le seul transfert concernerait le PLR. Si les transferts ne portent que sur le nombre de sièges garantis non pourvus à l'issue du scrutin, cela crée un manque de clarté : il reste un siège à transférer. Selon les règles du scrutin proportionnel, le transfert doit être effectué par l'UDC, qui doit donc pourvoir trois sièges francophones pour compléter les sièges garantis. Lorsqu'il n'y a pas d'élue·s francophones à l'issue du scrutin, il faut donc d'abord effectuer un calcul pour simuler la répartition des sièges garantis.

des sièges garantis (art. 73 ConstC) en ne présentant pas de listes séparées selon les langues dans le cercle électoral de Bienne-Seeland¹³. Avec un tel mécanisme, les candidat·e·s seraient tenus d'indiquer leur appartenance linguistique. Cela est admissible en droit car, au final, c'est ce que requiert la garantie constitutionnelle ; mais à mon avis, il faut une base légale à cet effet.

Praticabilité politique : les deux partis francophones traditionnels, le PSR et le PRR, sont défavorables à cette option. Tous les autres partis ont exprimé des avis positifs ou modérément positifs lors de la première série d'entretiens. Quant à la DBAJ, elle préfère laisser cette question à l'appréciation des partis. Quand bien même cette solution a pu rencontrer çà et là un certain soutien lors de la deuxième série d'entretiens, elle a toutefois suscité plus de critiques en raison de sa complexité et de la nécessité d'indiquer la langue des candidates et candidats sur les listes. Du fait de la présentation d'une liste UDC francophone en 2022, le soutien en faveur de l'option 1 a fortement diminué.

Appréciation : la solution esquissée permet d'éviter les problèmes qui se posent avec la solution actuelle combinée à cinq sièges garantis. Elle offre donc une solution de rechange objectivement solide et équitable. Mais la méthode de redistribution est encore plus compliquée et encore plus difficile à comprendre et à retracer que le système actuel. Sur le fond, le but de la norme est modifié : la solution actuelle donne la priorité à la garantie de la représentation des sections francophones établies au sein des partis alors que l'option 1 vise à ce que tous les partis envoient au Grand Conseil des membres francophones proportionnellement aux voix qu'ils ont obtenues. Cette option présente des avantages et des inconvénients, mais dans tous les cas elle modifie fortement le système et peut aussi avoir pour conséquence de diminuer la représentation des actuelles sections francophones du PS et du PLR. De facto, la majorité germanophone pèserait plus lourd dans le choix des partis d'où proviennent les député·e·s francophones¹⁴. Mais cela constitue également un avantage : la voix des francophones au sein du Grand Conseil serait représentée par davantage de partis politiques que « seulement » le PS et le PLR. Finalement, il a aussi été évoqué lors des entretiens que l'indication de la langue des candidates et candidats soulève différentes questions délicates, notamment celle de la langue à indiquer pour les personnes bilingues ou celle du risque d'abus « stratégiques ».

À l'issue des premiers entretiens, l'option 1 semblait envisageable. Lors de la deuxième série d'entretiens, elle faisait bien moins consensus, après que son organisation et ses conséquences ont été clarifiées et que l'UDC a annoncé une liste francophone. Néanmoins, l'option 1 soulèverait aussi des questions d'application qui ne sont pas moins problématiques que celles posées par les règles en vigueur¹⁵. Dans cette configuration, il est possible que les partis romands traditionnels de Bienne obtiennent moins de sièges qu'aujourd'hui.

c. Option 2 : création d'un sous-cercle électoral de Bienne et libre jeu des forces politiques

Une autre solution consisterait à créer un sous-cercle électoral correspondant à l'arrondissement administratif de Bienne, solution recommandée par le professeur Glaser dans son avis de droit.

¹³ Obliger tous les partis à déposer des listes séparées selon les langues constituerait cependant une ingérence disproportionnée dans la liberté de vote.

¹⁴ En théorie, les grands partis qui ne sont pas ou peu élus par des francophones devraient aussi présenter des élu·e·s francophones.

¹⁵ Un exemple : si l'on prend les résultats électoraux actuels, l'UDC Seeland devrait pouvoir deux des cinq sièges francophones ; si elle n'a pas deux candidat·e·s francophones sur sa liste, c'est l'UDC Bienne (liste apparentée) qui devrait pouvoir un ou deux sièges, ce qui entraînerait un transfert entre listes apparentées analogue à ceux pratiqués actuellement au sein du PS et du PLR.

Les 27 sièges qui devraient revenir au cercle électoral de Bienne-Seeland pour l'élection de 2022 seraient répartis de la sorte dans les deux sous-cercles électoraux :

16 sièges pour le sous-cercle de Bienne

11 sièges pour le sous-cercle du Seeland

La forte proportion d'électrices et d'électeurs francophones dans le premier sous-cercle permettrait d'assurer une représentation convenable de la population de langue française par le libre jeu des forces politiques. Cette solution aurait pour effet secondaire d'équilibrer la taille des cercles électoraux dans l'ensemble du canton (aujourd'hui, le cercle électoral de Bienne-Seeland est le plus important, avec 27 sièges). Et grâce à la répartition des sièges entre les sous-cercles (11 pour le Seeland et 16 pour Bienne), l'exigence d'équité du scrutin proportionnel serait toujours respectée.

Proportion de francophones (à des fins de comparaison, par rapport aux seuls germanophones, c.-à-d. sans imputations) :

Actuel cercle électoral de Bienne-Seeland 17 % (données cumulées du relevé structurel 2015-19)

Arrondissement administratif de Bienne 28 % (idem)

Ancien cercle électoral de Bienne¹⁶ (communes de Bienne et d'Évilard) 34 % (recensement 2000 ; chiffre certainement supérieur aujourd'hui)

Dans un sous-cercle électoral de Bienne, la proportion de personnes de langue française par rapport à la population du sous-cercle électoral serait bien 60 pour cent plus élevée que dans l'actuel cercle électoral de Bienne-Seeland. Reste à savoir si ce taux est suffisant pour que la représentation équitable de la population francophone requise par la Constitution soit assurée même sans sièges garantis¹⁷. Ce système correspondrait aussi à la solution qui bénéficiait d'une adhésion générale dans l'ancien cercle électoral de Bienne. Avant la réforme des cercles électoraux, le cercle électoral de Bienne était plus petit et il comptait environ 34 pour cent de francophones, un chiffre probablement supérieur aujourd'hui.

Cette solution suppose que les électrices et les électeurs de langue française votent au moins en grande partie pour des candidat·e·s ou des listes francophones. Mais le vote des membres francophones du corps électoral se base d'abord sur d'autres critères que la langue (parti, âge, sexe, intérêts représentés, etc.).

Admissibilité en droit : le professeur Glaser juge cette solution admissible en droit car la Constitution ne précise pas comment il faut comprendre la représentation équitable exigée, ni comment il faut la garantir. Il y a lieu de se rallier à cette opinion. Mais en tout état de cause, une telle solution requiert une base légale qui soit au moins du niveau de la loi au sens formel ; il faudrait néanmoins encore vérifier si elle ne requiert pas une modification constitutionnelle pour d'autres raisons. Cependant, force est de constater que l'aspect institutionnel de la garantie des sièges à la minorité francophone perdrait en importance (cf. ch. 3 du présent rapport). En outre, la protection de la minorité linguistique serait laissée aux seules décisions de vote des francophones : ceux-ci seraient contraints de facto

¹⁶ Un tel sous-cercle électoral de deux communes obtiendrait aujourd'hui 9 sièges au Grand Conseil.

¹⁷ Combiner la solution des sous-cercles électoraux avec un mécanisme de transfert pour garantir des sièges ne serait pas une bonne idée car cela poserait exactement les mêmes problèmes que ceux que l'on cherche à éviter.

d'accorder une importance disproportionnée à la question de la langue, même s'ils y attachent déjà de l'importance, ce qui toucherait leur liberté de vote.

Praticabilité politique : les personnes ayant participé aux entretiens rejettent amplement l'idée de scinder le cercle électoral de Bienne-Seeland en deux sous-cercles électoraux. Ce rejet était plus net lors de la première série d'entretiens que lors de la deuxième, mais il reste très fort. La raison principale invoquée est que la représentation équitable des francophones ne serait pas assurée dans le sous-cercle de Bienne car la proportion de personnes de langue française y serait trop faible. En effet, il faudrait – notamment sur la base des expériences faites lors des élections municipales à Bienne – s'attendre à ce que moins de personnes francophones soient élues dans le cercle électoral. Le fait que la dynamique de l'évolution de la population francophone dans l'ensemble du Seeland ne serait plus pris en compte avec cette solution a aussi été critiqué. Les interlocutrices et interlocuteurs ont également mentionné l'impact qu'un tel mécanisme aurait sur les chances électorales des petits partis dans le système proportionnel.

Appréciation générale : la solution d'un sous-cercle électoral simplifierait considérablement la problématique, mais elle n'est actuellement pas praticable sur le plan politique. En outre, compter uniquement sur le libre jeu des forces politiques pour assurer la représentation de la population francophone n'est pas dénué de problèmes. La représentation équitable des francophones au Grand Conseil ne serait plus assurée dans la même mesure qu'actuellement, un aspect problématique du point de vue de la politique générale du canton dans le domaine des langues et des minorités. Inversement, la garantie qu'offre le système en vigueur a quelque chose de paternaliste dans la mesure où elle modifie un résultat électoral sur la base d'objectifs politiques (protection de la minorité linguistique). La création d'un sous-cercle électoral pourrait potentiellement garantir la protection de la minorité francophone, quoique de manière affaiblie, sans entraîner d'ingérence dans les résultats électoraux comme le prévoit le système en vigueur.

d. Option 3 / Solution minimale : prise en compte des élu·e·s francophones de tous les partis

Une variante minimale consisterait à conserver la solution actuelle, mais en reprenant un élément de l'option 1, c'est-à-dire en attribuant les sièges garantis aux personnes francophones élues sur des listes non séparées selon les langues. Il ne resterait plus ensuite qu'à transférer les sièges restants en appliquant les règles en vigueur. Mais pour que cela change le nombre de sièges à transférer, il faudrait que des francophones soient élu·e·s sur d'autres listes, ce qui est tout à fait possible mais ne s'est pas produit lors de l'élection du Grand Conseil en 2018. Pour ce faire, il faut définir d'une façon ou d'une autre qui sont les « francophones ». Le mieux serait de l'indiquer sur les listes, pour des raisons de transparence. Cette indication pourrait être facultative et limitée aux candidates et candidats qui ont été inclus dans les sièges à garantir lors d'une élection et qui souhaitent devenir membre de la Députation du Jura bernois et de Bienne romande.

Admissibilité en droit : cette solution est certainement tout autant admissible en droit que la méthode appliquée aujourd'hui. Étant donné l'ingérence non négligeable dans la liberté de vote que représentent les transferts selon le système actuel, il n'est pas sans inconvénients que les personnes francophones élues sur les listes d'autres partis ne soient pas du tout prises en compte dans la détermination du nombre d'élus francophones car, de ce fait, des candidat·e·s élus selon les règles « normales » doivent céder la place à des candidat·e·s francophones non élus lors du scrutin afin d'assurer une représentation équitable de la population francophone alors que celle-ci est déjà représentée dans le personnel politique issu des urnes. L'indication de la langue des personnes francophones au moins sur les listes semble admissible en droit, puisqu'elle pourrait se faire sur une base volontaire et que d'ailleurs la norme constitutionnelle en question l'a érigée en tant que critère.

Praticabilité politique : tous les partis représentés et la DBAJ, dans la mesure où ils se sont exprimés sur la question, se sont déclarés favorables à la prise en compte de l'ensemble des élu-e-s francophones pour l'attribution des sièges garantis. Une « mini-révision » de ce type jouirait donc d'une large acceptation politique. Mais elle conduirait aussi à se demander pourquoi, dès lors qu'il faut changer les règles, on n'adopte pas carrément un autre système (selon l'option 1). Si une telle révision devait avoir lieu, il faudrait en tout cas régler la question de l'indication des personnes francophones sur les listes, ce qui soulève peut-être des questions délicates (cf. les réflexions sur l'option 1).

7 Appréciation générale et recommandations

a. Mode de calcul du nombre de sièges garantis

Lors des entretiens, les avis étaient plutôt unanimes quant à *la façon* de calculer le nombre de « sièges garantis » :

- Le corpus de données utilisé actuellement (données cumulées du relevé structurel de l'OFS) est incontesté ; le relevé exhaustif demandé par le professeur Glaser dans son avis de droit n'est aujourd'hui nécessaire ni sur le plan juridique, ni sur le plan politique.
- L'imputation des bilingues par moitié aux germanophones et aux francophones a obtenu une majorité politique lors des entretiens, cette solution est explicitement souhaitée par certaines des personnes interrogées, mais elle n'est pas sans susciter quelques réticences chez certaines personnes.

La solution consistant à ne plus prendre en compte les personnes de langue étrangère avec les germanophones, et de ne plus du tout en tenir compte dans le calcul serait incontestée. En revanche, cette modification n'est pas une aspiration politique à caractère urgent. Ce mode de calcul entraînerait 5 sièges garantis (5,15 si les deux points sont modifiés ; 4,65 si seule la règle d'imputation des bilingues par moitié est modifiée ; 4,53 si seule la règle pour les personnes de langue étrangère est modifiée).

Une telle adaptation des règles de calcul – tout du moins en ce qui concerne l'imputation des bilingues par moitié – et, partant, le renforcement de la représentation des élu-e-s francophones dans le cercle électoral seraient viables sur le plan politique. Il serait judicieux pour ce faire d'élaborer une ordonnance, voire une base légale formelle. Si les deux points sont modifiés, le nombre de sièges garantis est « acquis » ; si en revanche seul un des deux points est adapté, le cinquième siège reste incertain au vu du relevé structurel actuel.

b. Méthode pour garantir les sièges francophones

Jusqu'à présent, il fallait garantir 3 sièges pour les francophones lors des élections. En raison de l'évolution démographique de la région (croissance de la population et de la proportion des francophones), il faudra désormais en garantir 4 lors des élections de 2022. Si le mode de calcul est adapté, il faudra même en garantir 5 en 2026.

Si à l'avenir le PS et le PLR demeurent les seuls partis à présenter une liste francophone, l'acceptation de cette réglementation va fortement chuter, puisque ces deux partis devraient alors

pourvoir à eux seuls cinq sièges francophones au Grand Conseil. Dans un tel cas, le besoin d'agir se fera déjà urgent après les élections de 2022.

À l'automne 2021, l'UDC a annoncé se présenter aux élections de 2022 avec une liste francophone également. Cela a considérablement réduit le besoin d'agir aux yeux des parties prenantes.

Les variantes suivantes ont été discutées lors des entretiens :

- *Maintien de la réglementation actuelle* : le droit en vigueur jouit actuellement de l'adhésion générale. Il garantit une représentation des sections francophones établies au sein des partis. Néanmoins, avec 5 sièges garantis et deux partis présentant des listes francophones uniquement, la solution actuelle pourrait mener à de sérieux problèmes d'adhésion. Les partis se sont montrés unanimes pour conserver le droit en vigueur si l'UDC dépose aussi une liste francophone à l'avenir. Si ce n'était pas le cas, la question se poserait à nouveau et le besoin de choisir une autre option se ferait plus urgent. Aucune des solutions proposées n'a pourtant vraiment convaincu. La question s'est donc posée de savoir s'il était envisageable d'obliger les grands partis à déposer des listes francophones.
- *Option 1 : indication de la langue de toutes les candidates et tous les candidats et transfert des sièges entre toutes les listes*. Après avoir recueilli dans un premier temps l'approbation des partis, cette solution qui rend le transfert « plus juste » comporte des problèmes de mise en œuvre toujours plus flagrants : cette réglementation serait encore plus compliquée que celle en vigueur, elle ne protégerait plus les structures établies au sein desquelles se forme l'opinion francophone et, en fin de compte, elle conférerait plus d'influence aux germanophones sur le choix des francophones susceptibles d'être élu·e·s. En outre, l'indication de la langue des candidates et candidats est problématique non seulement pour les personnes bilingues, mais aussi car elle pourrait être utilisée à des fins abusives
- *Option 2 : sous-cercle électoral de Bienne sans réglementation des sièges garantis*. Cette solution, qui évite d'intervenir dans le résultat électoral par un transfert de sièges, n'est pas praticable sur le plan politique. Les partis francophones la rejettent car plus aucun siège ne serait garanti et qu'il n'est pas certain qu'il y aurait toujours autant de francophones de la région représenté·e·s au Grand Conseil. Les expériences des élections municipales à Bienne montrent que ce serait probablement le cas. En outre, cette solution est aussi rejetée car la représentation francophone du cercle électoral serait à nouveau limitée à la région de Bienne. Les partis de petite et moyenne taille rejettent quant à eux cette solution pour des raisons de proportionnalité. Dans tous les cas, cette option affaiblit la protection des francophones dans la région, ce qui n'est pas dans l'intérêt du canton.
- *Option 3 : solution minimale avec prise en compte de l'ensemble des élu·e·s francophones*. Toutes les parties prenantes accueillent favorablement une solution qui permet d'attribuer les sièges garantis aux francophones élu·e·s sur des listes non séparées selon les langues. Une telle révision ne devrait pas se heurter à beaucoup de résistance, mais cela pourrait soulever des questions en lien avec l'indication de la langue des candidates et candidats.

En résumé, on peut dire que la résultante du processus de discussion est une sensibilisation accrue à la réglementation actuelle et aux défis posés. Nous disposons désormais de différentes solutions possibles, avec leurs avantages et leurs inconvénients. Aucune autre option n'a été envisagée et il n'en existe probablement pas. Nous avons exposé les arguments et analysé la praticabilité actuelle des différentes solutions sur le plan politique.

c. Recommandations

Selon moi, une modification du calcul du nombre de sièges est susceptible de rallier une majorité et pourrait être inscrite dans une ordonnance, comme présenté ci-avant. Elle serait justifiée sur le fond, bien qu'elle ne soit pas impérative. Je recommande de procéder à cette modification s'il se trouve, sur la base des résultats des élections de 2022, que la solution des sièges garantis n'est pas remise en question par de grandes discussions politiques.

Concernant la méthode de calcul, je recommande de conserver la réglementation actuelle. Du fait que désormais, pour les élections de 2022, les trois grands partis déposent des listes séparées selon les langues (et qu'il est fort probable que l'UDC le fera à nouveau en 2026), le besoin d'agir n'est pas suffisamment important pour une modification et aucune des options, si ce n'est la « solution minimale », ne serait vraiment praticable sur le plan politique.

- L'option 1 représenterait, certes, une solution légèrement meilleure que ce qui est possible sur le fond d'après le droit actuel, mais elle soulève beaucoup de nouvelles questions et elle est encore plus compliquée que la solution actuelle.
- L'option 2 consistant à créer un sous-cercle électoral n'est pas non plus envisageable sur le plan politique parce qu'elle fait l'objet d'un rejet unanime et qu'elle impliquerait presque automatiquement une réduction de la représentation francophone au Grand Conseil. Une modification de la législation est souhaitée par toutes les personnes interrogées, afin que les personnes élues sur des listes non francophones soient aussi prises en compte dans les sièges garantis. L'expérience montre que chaque révision de la loi entraîne de nouveaux questionnements, voire de nouvelles aspirations et des impondérables, et la variante minimale soulève aussi la question de l'indication de la langue des candidates et candidats. Il faut évaluer sur le plan politique le bien-fondé d'une révision de la loi pour la variante minimale.

Si l'UDC décide de ne pas présenter de liste francophone en 2026, il se pourrait que la discussion sur la répartition des sièges garantis redevienne virulente par la suite. Quoiqu'il en soit, les fondements de la discussion et de la décision auront en tout cas été posés. Sur la base des discussions politiques que j'ai menées, je recommanderais en premier lieu l'option 1. Il faudrait néanmoins encore en débattre à l'occasion d'une nouvelle discussion.

8 Table des matières

Résumé	1
1 Mandat	2
2 Contexte	3
3 But fondamental de la norme constitutionnelle actuelle	4
4 Démarche	5
5 Première question : comment la part de la minorité francophone est-elle calculée ?	6
a. <i>Quel est le corpus de données utilisé pour le calcul ?</i>	6
b. <i>Comment les personnes bilingues sont-elles prises en compte ?</i>	8
c. <i>Comment les personnes de langue étrangère sont-elles prises en compte ?</i>	9
d. <i>Bilan intermédiaire</i>	10
6 Deuxième question : quelle méthode pour garantir les sièges de la minorité de langue française au Grand Conseil ?	11
a. <i>Solution actuelle : prise en compte des listes francophones uniquement et transfert de sièges entre ces listes</i>	11
b. <i>Option 1 : prise en compte de toutes les listes avec indication de la langue des candidat·e·s</i>	13
c. <i>Option 2 : création d'un sous-cercle électoral de Bienne et libre jeu des forces politiques</i>	14
d. <i>Option 3 / Solution minimale : prise en compte des élu·e·s francophones de tous les partis</i>	16
7 Appréciation générale et recommandations	17
a. <i>Mode de calcul du nombre de sièges garantis</i>	17
b. <i>Méthode pour garantir les sièges francophones</i>	17
c. <i>Recommandations</i>	19
8 Table des matières	20