



Rapport sur la durée des mandats exercés au sein des commissions (art. 45, al. 3 RGC)

Rapport du Bureau du Grand Conseil

Table des matières

Table des matières

2

1. Contexte

3

2. Aspects juridiques

3

3. Discussions ayant eu lieu au Grand Conseil quant à la durée des mandats exercés au sein des commissions

4

4. Situation dans les autres cantons et à la Confédération

5

5. Modifications évaluées.....

5

6. Appréciation et proposition

6

1. Contexte

La limitation de la durée des mandats exercés au sein des commissions existe depuis longtemps dans le canton de Berne. À compter de 1990 déjà, un membre du Grand Conseil ne pouvait pas siéger plus de *six ans* sans interruption au sein de la même commission permanente. En 1994, cette durée maximale est passée à *huit ans* (cf. art. 35, al. 2 du règlement du Grand Conseil du 9 mai 1989 [modification du 15 mars 1994] ; art. 45, al. 3 du règlement du Grand Conseil du 4 juin 2013, actuellement en vigueur [RGC ; RSB 151.211]).

Par le biais de la motion 082-2024, la demande a été faite de réviser l'article 45, alinéa 3 RGC de telle sorte que les parlementaires puissent désormais siéger non pas huit ans au maximum, mais *jusqu'à douze ans* au sein d'une même commission.

Cette demande est pour l'essentiel motivée par le fait que la plupart des cantons ne connaissent pas de telles limitations et que cette durée restreinte à huit ans présente plus d'inconvénients que d'avantages. Selon les motionnaires, les parlementaires nécessitent souvent près d'une législature pour se familiariser avec les affaires traitées en commission, ce qui, en cas de limitation à huit ans, ne leur laisse donc qu'à peine plus d'une législature pour s'engager efficacement au sein de la commission avant de devoir la quitter. De leur point de vue, cette situation oblige les commissions et le Grand Conseil à renoncer aux connaissances et à une grande partie des compétences multiples et variées dont disposent les parlementaires. Par ailleurs, les groupes se retrouvent souvent confrontés au défi de trouver de nouvelles recrues pour occuper le siège vacant. Pour les motionnaires, augmenter la durée des mandats à douze ans permettrait aux commissions de profiter mieux et plus longtemps de l'expertise de leurs membres, tout en évitant qu'une personne siège au sein d'une même commission sur une période prolongée.

Le Grand Conseil a traité l'intervention durant la session d'automne 2024. La majorité des membres du Grand Conseil s'est prononcée en défaveur d'un *relèvement général* à douze ans de la durée des mandats exercés au sein des commissions. Les membres se sont toutefois montrés plus ouverts à des adaptations concernant les présidentes et présidents de commission (cf. explications détaillées au ch. 3). Par conséquent, la motion a été adoptée sous forme de postulat¹.

Conformément au mandat confié par le postulat, il s'agit donc d'étudier si une prolongation de huit à douze ans de la durée d'appartenance à une commission est possible et selon quelles modalités.

2. Aspects juridiques

L'article 45 du règlement du Grand Conseil fixe des règles concernant le cumul des mandats pour les membres du Grand Conseil. Ainsi, une députée ou un député ne peut siéger simultanément que dans une commission de surveillance et une commission spécialisée ou deux commissions spécialisées au maximum. Le Bureau peut autoriser des exceptions à ce principe (art. 45, al. 1 et 2 RGC).

En outre, l'article 45, alinéa 3 RGC limite à huit ans au maximum la durée d'un mandat exercé par une députée ou un député dans une même commission, présidence incluse. Il est précisé qu'il s'agit de *huit ans sans interruption*. Pour qu'une réélection au sein de la même commission soit possible, l'interruption doit durer au moins quatre années. Le Bureau ne peut autoriser aucune exception à ce principe. La limitation à huit ans ne s'applique pas aux membres suppléants (Directive sur le Grand Conseil [Dir-GC], p. 31)². Un membre suppléant n'intervient toutefois qu'en cas d'empêchement (art. 29, al. 5 de la loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil [LGC ; RSB 151.21]). Il est précisé ici que ce serait faire un usage abusif du droit que de détourner les règles en faisant régulièrement siéger les suppléantes et suppléants en commission.

¹ cf. affaire 2024.RRGR.104 : < <https://www.gr.be.ch/fr/start/geschaefte/geschaefte suche/geschaefte detail.html?guid=06618d8fc8c046bfb53a88b3bacb5988> >.

² Cf. Directives sur le Grand Conseil du 20.08.2018 (<https://www.gr.be.ch/fr/start.html/wissen.html> « Bases légales » -> Directive sur le Grand Conseil [DIR GC]).

Le Grand Conseil élit par ailleurs les membres des commissions et leurs présidentes et présidents jusqu'à la fin de la législature, en règle générale lors de la séance constitutive, donc pour une durée de quatre ans (art. 1, al. 1, lit. *n* RGC). La composition des commissions et l'attribution de la présidence dépendent de la force numérique des groupes au Grand Conseil (art. 29, al. 3 LGC).

3. Discussions ayant eu lieu au Grand Conseil quant à la durée des mandats exercés au sein des commissions

La limitation de la durée d'appartenance à une commission a déjà fait l'objet de diverses discussions au Grand Conseil :

- Lors de la session d'automne 2020, le Grand Conseil a rejeté de justesse une déclaration de planification qui demandait l'abrogation de l'article 45, alinéa 3 RGC³.
- Cet objet a été étudié en détail lors de la session d'été 2021, sur la base d'une motion (M 246-2020). Le Grand Conseil a rejeté l'abrogation de l'article 45, alinéa 3 RGC à une nette majorité. Cette majorité a en effet estimé que l'alternance régulière des membres des commissions allait dans le sens d'un renforcement de l'indépendance des commissions, étant donné qu'en l'espèce la proximité avec le gouvernement et l'administration était moindre. En outre, toujours selon l'avis de la majorité, l'alternance est de nature à favoriser davantage le développement de points de vue et d'idées nouvelles ainsi qu'un certain renouvellement au sein des commissions, et permet par ricochet à un plus grand nombre de parlementaires de faire partie d'une commission. Il est également précisé que le principe de rotation présente un autre avantage pour l'ensemble du système, à savoir qu'il favorise la compréhension des travaux dont sont chargées les différentes commissions. Aussi une certaine alternance est-elle utile et nécessaire, notamment au sein des commissions qui ont beaucoup de poids. Pour la majorité, chacune et chacun est à même de se familiariser dans un délai raisonnable avec les thématiques d'une nouvelle commission. Par ailleurs, le passage des commissions ad hoc à des commissions permanentes en 2014 a, rappelle-t-on, permis d'atteindre l'objectif de continuité en ce qui concerne le travail des commissions. Enfin, la présence au sein d'une commission pendant une durée maximale de huit ans limite de facto la durée du mandat de toute personne exerçant la présidence d'une commission. Une telle limitation a été jugée nécessaire⁴.
- Une motion (M 063-2023) déposée en 2023, dont la teneur est similaire à celle de la motion 246-2020 rejetée par le Grand Conseil en 2021, a été retirée en 2023 avant examen.
- La motion à l'origine du présent rapport (M 082-2024) a, comme évoqué, été adoptée par le Grand Conseil lors de la session d'automne 2024, mais sous forme de postulat uniquement. La majorité des membres du Grand Conseil n'a pas souhaité prolonger de façon généralisée à douze ans la durée d'appartenance à une commission, notamment du fait que le temps prévu pour s'initier aux affaires de la commission n'atteint jamais quatre ans, puisque chaque membre peut se familiariser rapidement avec un volet thématique. Du point de vue démocratique, il est en outre important et opportun que différentes personnes puissent prendre part au travail des commissions. Par ailleurs, les nouveaux membres apportent, selon la majorité, de nouveaux points de vue et de nouvelles idées, ce qui donne un nouveau souffle aux commissions. La limitation de la durée des mandats exercés au sein des commissions a l'avantage d'éviter une trop grande proximité avec le gouvernement et l'administration.

³ Cf. affaire 2020.RRGR.257 : < <https://www.gr.be.ch/fr/start/geschaefte/geschaefstssuche/geschaeftsdetail.html?quid=924d29ac07bc4292b17e797a6b853808> >, déclaration de planification n° 2. La discussion a eu lieu à l'occasion de la délibération à propos d'un rapport du Bureau du Grand Conseil concernant divers mandats d'examen relatifs à la législation sur le Grand Conseil. Dans le cadre de ce rapport, une évaluation des retours d'expérience concernant le système des commissions a eu lieu de même que des débats portant sur les possibilités de modification. Ont été constatées des différences de gradation quant à l'influence des commissions ainsi que des inégalités entre les membres des commissions et les autres parlementaires. L'une des solutions évoquées consistait à raccourcir la durée maximale d'un mandat au sein d'une commission. Cette solution n'a pas été retenue, contrairement à celle de renforcer l'implication des commissions spécialisées dans certaines affaires financières (voir à ce sujet l'al. 3a ajouté à l'art. 36 RGC [en vigueur depuis le 1^{er} juin 2022]).

⁴ Cf. 2020.RRGR.317 concernant l'affaire dans son ensemble : < <https://www.gr.be.ch/fr/start/geschaefte/geschaefstssuche/geschaeftsdetail.html?quid=44778978f02e48c98dddc3b83c18456> >.

Quant à la durée des mandats à la présidence des commissions en particulier, la réglementation fédérale pourrait s'avérer être une bonne solution, à savoir une limitation réduite à deux ans tout en respectant une alternance entre les groupes. Une autre solution consisterait à prolonger la durée d'appartenance à douze ans pour les personnes en passe d'accéder à la présidence, sachant que la durée de fonction en tant que présidente ou président resterait limitée à huit ans au maximum⁵.

4. Situation dans les autres cantons et à la Confédération

- Dans certains cantons, comme dans celui de Berne, la durée des mandats exercés par les parlementaires au sein des commissions est limitée (p. ex. limitation à six ans dans le canton de Saint-Gall [état au 01.01.2025]), et dans d'autres cantons, comme dans celui de Zurich, il n'existe aucune limitation.
- Au niveau fédéral, la durée d'appartenance des membres « ordinaires » à des commissions n'est plus limitée depuis l'introduction du système des commissions permanentes en 1991. Les mandats peuvent être reconduits de façon illimitée.
- En revanche, la Confédération limite à *deux ans* la durée du mandat de *présidente, président* et de *vice-présidente, vice-président* d'une commission ; une réélection immédiate n'est pas possible⁶. Dans la pratique, le bureau du conseil concerné veille en outre au respect du principe de rotation entre les groupes (p. ex. présidence exercée à tour de rôle par l'UDC pendant une durée de deux ans, puis par le PS pendant deux ans ; lors de la législature suivante, l'alternance installe le PLR pendant deux ans à la présidence, puis Le Centre pendant deux ans également)⁷.
- Enfin, dans certains cantons, comme au Tessin, la présidence des commissions change *chaque année*.

5. Modifications évaluées

Partant du principe que la majorité du Grand Conseil ne s'est pas prononcée en faveur d'une prolongation générale de la durée d'appartenance à douze ans⁸ et que même le postulat n'a pas été adopté à une nette majorité (83 oui, 62 non et 2 abstentions [les groupes PLR, PS, VERT-E-S et PEV ont majoritairement voté contre une adoption sous forme de postulat]), le Bureau du Grand Conseil estime que seule une modification concernant la présidente ou le président ou la présidence des commissions dans son ensemble est réaliste. À ce propos, les modifications suivantes ont été évaluées :

1. Il serait envisageable que toute personne qui siège dans une commission en tant que présidente, président ou vice-présidente, vice-président puisse appartenir à cette commission durant douze ans et non plus huit ans. Pour éviter d'octroyer trop de pouvoir à la présidente ou au président, il serait en outre possible de préciser que le mandat de présidente ou président ne peut être exercé que pendant huit ans au maximum⁹.
2. Il serait envisageable de ne prolonger la durée du mandat exercé par la présidence d'une commission que pour les trois commissions de surveillance, sachant que les affaires des commissions spécialisées sont relativement vite clôturées et ne s'étendent pas sur plusieurs législatures en règle générale. Par conséquent, la continuité des affaires n'exige pas d'étendre la durée de la présidence de ces commissions.

⁵ Cf. 2024.RRGR.104 concernant l'affaire dans son ensemble : < <https://www.gr.be.ch/fr/start/geschaefte/geschaeftsuche/geschaeftsdetail.html?guid=06618d8fc8c046bfb53a88b3bacb5988> >.

⁶ Cf. article 17 du règlement du Conseil national du 3 octobre 2003 (RCN ; RS 171.13 ; état au 1^{er} janvier 2022) ainsi qu'article 13 du règlement du Conseil des États du 20 juin 2003 (RCE ; RS 171.14 ; état au 1^{er} janvier 2025).

⁷ Renseignement fourni par les Services du Parlement de la Confédération le 18 septembre 2020.

⁸ Sans quoi le Grand Conseil aurait adopté la motion.

⁹ Le canton de Saint-Gall restreint à six ans la durée d'appartenance à une commission. Toutefois, sa présidente ou son président peut y siéger huit ans, dont au maximum six ans à la présidence (cf. art. 20 du règlement du Parlement du canton de Saint-Gall du 24 octobre 1979 [sGS 131.11]).

3. La troisième option consisterait à fixer une durée de mandat beaucoup plus courte pour les présidences de commission (limitation à deux ans et alternance entre les groupes tous les deux ans).

6. Appréciation et proposition

Le Bureau du Grand Conseil recommande de suivre la *variante 1* présentée ci-dessus (cf. ch. 5 ci-avant), ce qui voudrait dire que toute personne qui assume un mandat à la présidence d'une commission pourrait désormais siéger jusqu'à douze ans dans cette commission¹⁰. Ainsi, la reprise du mandat de présidente ou président serait aussi possible durant une période plus longue, à partir du moment où la personne en question faisait d'ores déjà partie de la commission. Cette solution permettrait à la présidence d'accumuler de l'expérience du travail de commission en amont. Selon le Bureau, toutes les commissions devraient bénéficier de cette possibilité, pas seulement les commissions de surveillance, raison pour laquelle il recommande de rejeter la variante 2. Enfin, le Bureau considère que la variante 3, consistant à réduire la durée du mandat exercé à la présidence d'une commission, impliquerait un changement de système trop radical. Il propose par conséquent de l'écarter.

En résumé, le Bureau propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport, de suivre la variante 1 en adaptant l'article 45, alinéa 3 RGC en conséquence et de classer le postulat dans le cadre du prochain rapport sur la mise en œuvre des interventions parlementaires et des déclarations de planification.

Berne, le 10 novembre 2025

Au nom du Bureau du Grand Conseil,
La présidente : *Edith Siegenthaler*

¹⁰ À condition que le membre soit toujours reconduit dans cette fonction par le Grand Conseil.