

Intervention parlementaire

Réponse commune du Bureau du Grand Conseil M 071-2020 et M 183-2020

N° de l'intervention :	071-2020
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2020.RRGR.92
Déposée le :	11.03.2020
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Ammann (Berne, LG) (porte-parole) Dunning (Biel/Bienne, PS) Beutler-Hohenberger (Gwatt, PEV) Graf-Rudolf (Belp, Les Verts)
Cosignataires :	7
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
Séance du Bureau du Grand Conseil :	17.08.2020
Proposition du Bureau du Grand Conseil :	Rejet

Un système de suppléance pour le Grand Conseil

Le Bureau du Grand Conseil est prié d'élaborer un projet en vue d'instaurer un système de suppléance pour le Grand Conseil, analogue à celui que connaissent les cantons de Genève, de Neuchâtel et du Jura.

Développement :

Les personnes composant le Grand Conseil consacrent beaucoup de temps à cette tâche. Il n'est pas rare que des membres élus soient absents, parce qu'ils sont par exemple en congé maternité ou paternité, en déplacement (professionnel) de longue durée, malades ou encore parce qu'ils ont des obligations professionnelles impossibles à différer. Cela peut fausser des résultats de votes mais aussi nuire à la continuité du travail effectué au sein même du Parlement.

Compte tenu de l'investissement considérable demandé aux député-e-s, il n'est par ailleurs pas toujours simple de trouver des personnes disposées à exercer de telles fonctions pendant une durée prolongée et des employeurs leur accordant le soutien nécessaire en dépit de nombreuses absences. Selon le modèle choisi, les personnes amenées à assurer une suppléance peuvent être ainsi formées au travail parlementaire.

Pour ces raisons et pour d'autres, plusieurs cantons et communes ont déjà introduit, sous différentes formes, un système de suppléance pour leur parlement.

Le canton de Genève s'est doté d'un tel système en 2013. Celui-ci prévoit que le statut de suppléant-e soit donné aux candidat-e-s ayant obtenu le plus de suffrages après le dernier élu ou la dernière élue d'une liste. Dans le canton de Genève, on compte actuellement 17 suppléant-e-s pour 100 député-e-s. Les cantons de Neuchâtel (38 pour 115) et du Jura (30 pour 60) appliquent le même principe. Lors du débat, il s'agira de définir les formes d'absences pour lesquelles on pourra faire appel aux suppléant-e-s.

Ce système permettra de prendre en considération plusieurs aspects :

- Les suppléant-e-s bénéficieront de la légitimité démocratique.
- La personne élue pourra, en cas d'empêchement, choisir parmi les suppléant-e-s et demander en premier lieu à la personne dont le profil correspond le mieux au sien, et qui partage donc son orientation politique, de la représenter.
- En cas de rapports de force serrés, les absences au sein d'un parti auront moins d'incidence sur la représentativité politique au parlement.
- Les personnes appelées à assurer une suppléance au Grand Conseil sont déjà familiarisées avec le travail parlementaire et l'activité de leur groupe et elles connaissent les sujets politiques abordés lorsqu'elles exercent cette fonction.
- Le nombre de suppléant-e-s encadré-e-s administrativement par le Secrétariat du Parlement restera limité puisqu'il ne s'agit pas d'un système où un-e suppléant-e est élu-e pour chaque député-e.
- Il est possible qu'il soit plus simple de trouver des candidat-e-s ; la pression sera, en effet, moins forte en cas d'empêchement, ce qui rendra la conciliation entre le travail et le mandat parlementaire plus facile.

N° de l'intervention :	183-2020
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2020.RRGR.237
Déposée le :	10.06.2020
Motion de groupe :	Oui
Motion de commission :	Non
Déposée par :	PS-JS-PSA (Schindler, Berne) (porte-parole) Gabi Schönenberger (Schwarzenburg, PS) Dunning (Biel/Bienne, PS)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
Séance du Bureau du Grand Conseil :	17.08.2020
Proposition du Bureau du Grand Conseil :	Rejet

Rendre possible le remplacement de députées en congé maternité

Le Bureau du Grand Conseil est chargé d'élaborer un acte législatif ou un arrêté pour qu'un système de remplacement pendant les congés maternité puisse être mis en place au parlement cantonal bernois.

Développement :

La capacité civique passive permet aux personnes de nationalité suisse de se faire élire. L'article 6 de la Constitution fédérale (Cst. ; RS 101) prévoit que toute personne est responsable d'elle-même et contribue selon ses forces à l'accomplissement des tâches de l'Etat et de la société. Dans le canton de Berne, la participation aux sessions parlementaires et à d'autres séances est obligatoire pour les membres du Grand Conseil en vertu de l'article 15, alinéa 1, lettre b de la loi sur le Grand Conseil (LGC).

Cependant, la loi fédérale sur les allocations pour perte de gain (LAPG) interdit aux femmes en congé de maternité de réaliser des gains intermédiaires qui dépassent 2300 francs par an, faute de quoi elles perdent le droit à toucher le salaire de leur emploi ordinaire. C'est arrivé à une députée en 2019. D'autres

députées qui sont devenues mères récemment ont donc parfois renoncé à participer à des sessions parlementaires et à des séances de commissions.

En l'espèce, la législation cantonale ne peut pas supplanter la législation fédérale et ne saurait donc prévoir de dérogation à cette dernière. Par conséquent, l'instauration d'un système de remplacement constitue la seule possibilité de protéger les mères tout en respectant la volonté du peuple. A cet égard, il convient aussi de tenir compte des séances des trois commissions de surveillance (CGes, CFin et CJus).

Réponse commune du Bureau du Grand Conseil

Un Parlement constitue *l'organe de représentation* du peuple. Afin d'assurer une véritable représentation des forces essentielles de la société, le nombre de membres du parlement ne doit pas être trop bas. Cela étant, il n'existe aucune prescription d'ordres de grandeur pour les parlements cantonaux. Certains auteurs estiment qu'ils doivent avoir au moins 25 membres et qu'un nombre compris entre 50 et 80 est idéal. Plus un canton est hétérogène (p. ex. du point de vue des langues, des confessions ou des zones géographiques), plus la représentation du peuple doit comporter de membres, afin d'être en mesure de refléter le corps social dans toutes ses tendances.

Le Grand Conseil du canton de Berne compte *160 membres*, élus à la *proportionnelle* (art. 72 et 73 ConstC). La répartition des sièges s'effectue en fonction des voix obtenues par chaque parti et les personnes de chaque liste ayant obtenu le plus de voix sont élues. *En biffant des noms, en cumulant et en panachant*, les électeurs et électrices expriment également quelles personnes elles entendent élire.

La Constitution bernoise ne prévoit pas de possibilité de suppléance, ce qui signifie que pour introduire un tel système, sa modification serait nécessaire. Un mécanisme à cette fin a fait l'objet de discussions dans le cadre de la révision totale de la constitution cantonale en 1989-1990, mais il a finalement été rejeté. L'opinion qui a prévalu à cet égard était de ne pas laisser les personnes non élues entrer au Parlement par la petite porte, car cela aurait fait perdre de sa substance au mandat de député-e. Par ailleurs, le Grand Conseil a rejeté en 2016 la possibilité d'une suppléance de ses membres (motion 310-2015, Dunning : Introduction d'un système de suppléance au Grand Conseil). Le besoin d'un tel système avait notamment été justifié par les longues absences pour cause de maternité, comme dans les deux présentes interventions. Au sein des organes parlementaires (Bureau, commissions, etc.), des suppléances sont possibles, selon un système en vigueur depuis longtemps.

A l'heure actuelle, la situation dans le canton de Berne se présente comme dans *la majorité des autres cantons* et à la Confédération, *qui ne connaissent pas de suppléance* au niveau parlementaire. L'opinion dominante est que les parlements sont suffisamment grands pour pouvoir siéger même en l'absence de certains de leurs membres. Cinq cantons (NE, JU, GR, VS et GE) connaissent toutefois un système de suppléance, fondé sur une base constitutionnelle. Dans les cantons du Valais et des Grisons, les suppléant-e-s sont élu-e-s séparément par cercle électoral, directement en cette qualité. Dans les cantons de Neuchâtel, du Jura et de Genève, les suppléant -e-s sont élu-e-s sur les mêmes listes que les député-e-s et les personnes non élues figurant le plus haut sur la liste en fonction des voix reçues tiennent lieu de remplaçant-e-s.

Le taux de présence au Grand Conseil se présente comme suit : conformément à l'intervention parlementaire en faveur d'un système de remplacement, déposée en 2015, le taux d'absentéisme est d'environ 4 pour cent ; en 2018, il était quasiment identique, à 4,5 pour cent, ce qui revient à dire qu'en moyenne, sept membres du Grand Conseil sur 160 sont absents. Ces chiffres se fondent sur la présence générale au Grand Conseil. Une analyse du quotidien *Berner Zeitung*, fondée sur les procès-verbaux des votes, a conclu en 2019 à un taux d'absentéisme plus élevé, de 9 pour cent. Un membre du Parlement manquant une votation, par exemple parce qu'il se trouvait dans la salle des pas perdus, n'était pas compté comme présent.

Selon le Bureau, une possibilité de suppléance pourrait tout à fait contribuer à assurer un taux de présence encore plus élevé au Grand Conseil et, notamment, à mieux régler la question des absences découlant d'une maternité. Un tel système permettrait aux suppléant-e-s de se faire petit à petit au mandat et constituerait une bonne démarche d'intégration pour la relève. Cela étant, le Bureau estime que le taux de présence au Grand Conseil est de manière générale satisfaisant et doute qu'un taux plus élevé rehausserait la qualité de son travail. Par ailleurs, le Grand Conseil exécute son mandat de représentation sans difficulté, notamment parce qu'au sein du Parlement bernois, de relativement grande taille, l'absence de l'une ou l'autre personne a moins de poids. En outre, le Grand Conseil dispose de systèmes de suppléance fonctionnels pour ses organes, de sorte qu'au sein de ceux-ci, d'éventuelles absences peuvent être régulièrement compensées. Dans ces cas, les suppléant-e-s sont déjà membres du Grand Conseil et connaissent tant le fonctionnement de l'institution que les affaires. En revanche, l'intervention de suppléant-e-s extérieur-e-s au Conseil ne permettrait pas d'atteindre le même résultat, sans compter que des questions pourraient se poser quant à leurs responsabilités exactes. Ce qui est encore plus problématique avec le modèle de suppléance de Neuchâtel, Jura et Genève, c'est que la volonté de l'électorat concernant la composition du parlement en serait amoindrie (plus d'exclusion des personnes non élues et relativisation des résultats des élections, de par l'atténuation de l'élément personnel que comporte le système à la proportionnelle). Dès lors, *le Bureau du Grand Conseil rejette fermement le modèle* expressément réclamé par les auteurs de la **motion 071-2020**. Pour les motifs exposés ci-avant, il rejette également d'autres systèmes de suppléance.

En ce qui concerne spécifiquement la **motion 183-2020** (suppléance de députées absentes pour cause de maternité), il y a lieu de relever que le devoir de participer aux séances du Grand Conseil et de ses organes n'est pas absolue. Des absences sont possibles et admissibles (cf. art. 15, lit. b LGC, art. 84, al. 2 et 3 RGC et directive sur le Grand Conseil, page 23 s.). Pour les commissions, des suppléances sont possibles, à l'exception de la Commission de surveillance (cf. art. 29, al. 5 et 6 LGC). Pour des raisons de confidentialité et parce que les affaires traitées sont souvent de longue haleine, les Commissions de surveillance ont délibérément choisi de ne pas instaurer de système de suppléance. Quoi qu'il en soit, les députées bénéficient d'une allocation de maternité pendant les 14 semaines suivant la naissance de leur enfant en application de la législation fédérale sur les allocations pour perte de gain. Le versement de cette allocation prend fin si la mère reprend son activité professionnelle avant la fin de ce délai, la pratique en vigueur excluant manifestement à cet égard les prétentions salariales de minime importance (de moins de 2 300 francs par année civile ; cf. ATF 139 V 250). Il incombe toujours à la caisse de compensation compétente d'évaluer si et dans quelle mesure une femme a droit à des allocations de maternité, en prenant en compte toutes les circonstances du cas d'espèce.

En résumé, le Bureau du Grand Conseil estime qu'aucun système de suppléance n'est nécessaire pour les séances du Grand Conseil et propose de **rejeter les deux interventions**.

Destinataires

– Grand Conseil