



Intervention parlementaire

Réponse du Bureau du Grand Conseil

N° de l'intervention :	341-2025
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2025.GRPARL.1524
Déposée le :	03.12.2025
Motion de groupe :	Non
Intervention de l'organe du GC :	Non
Déposée par :	Rappa (Burgdorf, Le Centre) (porte-parole) Josi (Wimmis, UDC) Gerber (Schüpfen, Le Centre) Blatti (Oberwil i. S., UDF) Messerli (Nidau, PEV) Reinhard (Thun, PLR)
Cosignataires :	13
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
Séance du Bureau du GC :	Grand Conseil
Grand Conseil :	Bureau du Grand Conseil
Proposition :	Adoption sous forme de postulat

Flexibilisation de l'article 98 RGC : permettre de renoncer à la seconde lecture encore après la première lecture

Le Grand Conseil charge son Bureau de présenter une révision partielle du règlement du Grand Conseil (RGC) qui modifiera l'article 98 de telle sorte

qu'il soit possible de renoncer à la seconde lecture d'une loi non seulement avant la discussion par article, mais aussi à l'issue de la première lecture. Pour ce faire, il convient de garantir que

- le Grand Conseil puisse décider de la nécessité d'une seconde lecture en se fondant sur le déroulement effectif de la première lecture ;
- la possibilité, donnée en l'espèce par l'article 98, alinéa 2 RGC, de décider le maintien d'une seconde lecture jusqu'au vote final soit conservée.

L'article 98 RGC pourrait par exemple être rédigé comme suit :

Article 98 Seconde lecture

¹ La proposition de renoncer à la seconde lecture est mise aux voix avant la discussion par article. Le Grand Conseil peut décider de renoncer à la seconde lecture encore après la première lecture, mais au plus tard avant le vote final.

² Tant que le projet n'a pas fait l'objet du vote final, le Grand Conseil peut décider le maintien de la seconde lecture.

Le Bureau est chargé de proposer une formulation adéquate et de la soumettre à l'approbation du Grand Conseil.

Développement :

1. La rigidité de l'article 98 RGC n'est pas adaptée à la pratique.

En l'espèce, l'article 98, alinéa 1 RGC stipule qu'il doit être renoncé à la seconde lecture « avant la discussion par article ». Cela donne lieu à une prise de décision précoce, c'est-à-dire à un moment où ni le contenu des débats ni les conflits ou le consensus potentiels du projet ne sont connus, alors qu'en pratique, ce n'est souvent qu'au cours de la première lecture, donc après la discussion par article et les prises de parole des groupes, que la nécessité éventuelle d'apporter des clarifications substantielles apparaît, tout comme les divergences importantes ou au contraire un consensus stable, et qu'il peut être décidé qu'une seconde lecture n'apporterait aucune valeur ajoutée. En pratique, ce point du règlement n'est ni approprié ni efficace, car il conduit le Conseil à prendre une décision sur la base d'une estimation, au lieu de lui laisser la possibilité de se prononcer, sur la base des débats effectifs, à l'issue de la première lecture.

2. Renforcer l'efficacité parlementaire sans rogner sur la qualité

La seconde lecture tend essentiellement à garantir la qualité, asseoir les décisions et éliminer les divergences. Souvent, cette étape s'avère à la fois pertinente et nécessaire. Mais pour nombre d'autres projets, le résultat est clair et majoritaire dès la première lecture, sans divergences notables, et seules des adaptations rédactionnelles ou unanimes sont nécessaires. Dans de tels cas, une seconde lecture n'est souvent que pure répétition, ne fournissant guère de résultat complémentaire, sollicitant en revanche du temps et des ressources supplémentaires pour le Conseil, les services parlementaires et l'administration. La proposition d'adapter l'article 98 RGC apporte donc de la flexibilité, sans remettre en question la fonction de la seconde lecture. En effet, celle-ci demeure l'instrument réglementaire pour les affaires complexes ou controversées. Lorsqu'elle n'apporte toutefois aucune valeur ajoutée notable, le Conseil pourrait volontairement décider d'y renoncer après la première lecture. La conduite des affaires en serait plus efficace, sans altérer la qualité du travail législatif.

3. Décisions prises au regard des débats et non à l'aveuglette

La principale valeur ajoutée de cette adaptation réside dans le fait que le Grand Conseil pourrait décider si une seconde lecture est nécessaire ou pas en fonction du déroulement des débats. Jusqu'à présent, la décision de renoncer à la seconde lecture doit être prise avant la discussion par article, c'est-à-dire avant l'argumentaire des groupes, avant la recherche de consensus et avant de voir si les divergences s'estompent ou au contraire se cristallisent. Avec cette modification du règlement, le Conseil peut, après la première lecture, faire le point, évaluer les débats et les résultats du vote, puis décider factuellement de l'opportunité d'une seconde lecture. Une telle règle renforce la responsabilité parlementaire et l'autonomie du Conseil dans la gestion des affaires.

4. Les droits de minorités demeurent protégés

La flexibilisation proposée ne change en rien la possibilité donnée au Conseil d'exiger une seconde lecture. L'article 98, alinéa 2 RGC, selon lequel « Tant que le projet n'a pas fait l'objet du vote final, le Grand Conseil peut décider le maintien de la seconde lecture », demeure inchangé. Par-là, même si le Conseil renonce à une seconde lecture dans un premier temps, il peut ensuite décider d'en tenir une, notamment en cas de nouvelles préoccupations. L'adaptation confère une plus grande capacité d'action, sans restreindre les droits des minorités ni supprimer la possibilité d'une discussion approfondie. Il ne s'agit donc pas de supprimer des mécanismes de protection, mais de concevoir les instruments existants de manière plus précise.

5. Mieux utiliser le temps restreint du Conseil

Les ordres du jour des séances du Grand Conseil sont généralement chargés, le nombre d'interventions parlementaires augmente et celui des projets demeure élevé. Dans ce contexte,

il est impératif de bien hiérarchiser les priorités afin d'utiliser le temps du Grand Conseil à bon escient. La possibilité de renoncer à une seconde lecture à l'issue de la première permet d'éviter les répétitions, de se concentrer sur les affaires vraiment litigieuses ou de mener efficacement à bien des affaires faisant pour l'essentiel l'objet d'un consensus. Ainsi, le pouvoir législatif choisi par le corps électoral peut consacrer davantage de temps et d'énergie aux questions qui nécessitent réellement une clarification politique.

6. Cohérence avec le rôle du Bureau et l'organisation autonome du Conseil

Le règlement est le premier instrument par lequel le Grand Conseil définit les règles de son organisation autonome. Il incombe au Bureau de proposer au Conseil des adaptations lorsque la réglementation en vigueur se révèle en pratique trop rigide ou obsolète. La proposition de révision partielle de l'article 98 RGC respecte la répartition des compétences, renforce la capacité d'action du Bureau et s'inscrit dans la logique existante du RGC. Le Conseil dispose ainsi d'un instrument moderne et flexible, sans suspendre le règlement existant.

L'adaptation proposée de l'article 98 RGC est à considérer comme une modernisation ponctuelle mais efficace, car elle permet au Grand Conseil de décider au regard des débats et d'être plus efficace sans rogner sur la qualité, tout en continuant de protéger les minorités et en consolidant l'autonomie et le professionnalisme du Parlement.

Au vu de ce qui précède, la proposition de révision partielle de l'article 98 RGC est étayée de manière objective, conforme au système et dans l'intérêt d'une conduite des affaires moderne, efficace et responsable.

Réponse du Bureau du Grand Conseil

D'après la loi sur le Grand Conseil (LGC), les projets de révision constitutionnelle et les projets de loi font l'objet *généralement* de *deux lectures* ; les lois peuvent être délibérées exceptionnellement en une seule lecture (art. 75, al. 1 et 2 LGC). Deux lectures servent à *éliminer les divergences* éventuelles, en plus de *garantir la qualité*, notamment du point de vue de la technique législative. C'est pourquoi les lois sont examinées habituellement en deux lectures, conformément à une pratique de longue date.

L'article 98, alinéa 1 RGC stipule que la proposition de *renoncer* à la seconde lecture est mise aux voix *avant* la discussion par article. Tant que le projet n'a pas fait l'objet du vote final, le Grand Conseil peut décider le maintien de la seconde lecture (art. 98, al. 2 RGC). Par ce choix, le législateur a exclu délibérément la possibilité que la décision de renoncer à une seconde lecture puisse être prise seulement après le début de la discussion par article : « Si tel n'était pas le cas, les députées et les députés pourraient se comporter différemment lors de la première lecture que si elles ou ils pouvaient présumer d'une seconde lecture (traduction) »¹.

Lorsque le projet est examiné en deux lectures, la première se conclut par un vote d'ensemble, tandis que la seconde donne lieu à un vote final. À l'issue de la première et unique lecture, le projet législatif fait l'objet d'un vote final (art. 99 RGC). Tant qu'un projet n'a pas fait l'objet du vote d'ensemble ou du vote final, la réouverture de la discussion sur certains articles, chapitres ou parties peut être demandée par une motion d'ordre (art. 97 RGC)².

¹ Rapport de la commission en charge de la révision du droit parlementaire du 3.12.2012 au sujet de la législation du Grand Conseil, p. 55 [explications concernant les articles 80 à 108 RGC], Journal de la session de janvier 2013, annexe 2 (en allemand)

² La discussion ne peut pas être rouverte sur l'entrée en matière (art. 97, al. 4 RGC).

La motion demande que la décision de renoncer à la seconde lecture d'une loi puisse être prise non seulement *avant* le début de la discussion par article, mais encore *après* la première lecture. Un tel changement de paradigme pourrait donner l'impression aux membres du Grand Conseil, d'avoir été trompés, dans la mesure où ils auraient pu se comporter différemment lors de la première lecture (p. ex. en ce qui concerne le dépôt des propositions ou les prises de parole des groupes) s'ils avaient su, dès le départ, qu'il n'y aurait qu'une seule lecture. La motion souhaite cependant maintenir la réglementation actuelle, à savoir qu'une seconde lecture devrait tout de même avoir lieu si le Grand Conseil en décidait ainsi avant le vote final. La *différence avec la réglementation en vigueur* serait la suivante : si le Grand Conseil (à supposer qu'il renonce à une seconde lecture [seulement] après la discussion par article de la première lecture) décidait de ne pas procéder à une seconde lecture avant le vote final, les députées et les députés du Grand Conseil pourraient néanmoins se sentir « privés » d'une lecture et arguer qu'elles ou ils auraient peut-être agi différemment lors de la première lecture si elles ou ils avaient su qu'il n'y en aurait pas de seconde. Les répercussions sur les possibilités de s'exprimer et de délibérer sont donc lourdes de conséquences et sans commune mesure avec la situation inverse, où une seconde lecture pourrait intervenir de manière inattendue, offrant ainsi une occasion supplémentaire de s'exprimer. Une telle modification pourrait inciter les membres du Grand Conseil à s'impliquer davantage – à titre « préventif » – lors de la discussion par article en première lecture (en faisant des propositions ou en prenant la parole), par crainte de ne plus pouvoir s'exprimer sur le projet de loi en raison de la suppression ultérieure de la seconde lecture, avec pour conséquence un allongement des débats. Un allongement de la première lecture serait envisageable dans les cas où (dans l'éventualité d'un renoncement à une seconde lecture [après] la discussion par article de la première lecture) une réouverture de la discussion est demandée et adoptée (art. 97 RGC) afin de garantir pleinement la possibilité de faire des propositions et de s'exprimer et, partant, certains articles ou certaines parties d'une loi doivent être réexaminés.

Le Bureau du Grand Conseil est conscient des inconvénients potentiels de cette modification, mais il se félicite néanmoins de la possibilité de renoncer à une seconde lecture si le déroulement des débats en première lecture montre que le projet n'est pas (plus) controversé et qu'il serait possible de s'en passer. Il estime donc utile *d'approfondir la réflexion* quant à l'opportunité d'adapter la réglementation. S'agissant de la modification de fond demandée – permettre de renoncer à la seconde lecture même après la discussion par article de la première lecture –, il serait envisageable de prévoir une majorité qualifiée pour la décision de renonciation du Grand Conseil, afin que celle-ci ne soit réellement possible que si le Grand Conseil s'accorde à une large majorité sur ce point. Il est possible cependant que les instruments existants suffisent. L'objectif de la motion pourrait également être réalisé en faisant usage plus systématiquement qu'auparavant de la possibilité de renoncer à la seconde lecture *avant* la discussion par article (art. 98, al. 1 RGC). Une seconde lecture pourrait alors – à la lumière des débats – toujours avoir lieu si le Grand Conseil le jugeait nécessaire et s'il en décidait ainsi avant le vote final (art. 98, al. 2 RGC). À l'issue des délibérations de la commission, il devrait généralement être possible, en outre, d'évaluer dans quelle mesure une affaire est susceptible d'être contestée, ce qui devrait permettre de déposer en temps utile des propositions adéquates concernant le nombre de lectures. L'expérience atteste par ailleurs que le déroulement des secondes lectures est rapide et efficace du moment qu'une affaire n'est pas (ou plus) contestée. Pour toutes ces raisons, le Bureau propose au Grand Conseil d'adopter la présente intervention sous forme de **postulat**.

Destinataire
– Grand Conseil