



Rapport du Bureau du Grand Conseil concernant les mandats d'examen relatifs à la législation sur le Grand Conseil

(M 277-2017, M 103-2018, M 280-2018, M 091-2019 et M 179-2019)

Table des matières

1.	Introduction.....	1
2.	Motion 277-2017 (Pas de session supplémentaire sans vote du parlement).....	1
2.1	Demande exprimée via l'intervention.....	1
2.2	Intervention adoptée sous forme de postulat.....	1
2.3	Droit applicable	2
2.4	Possibilités de mettre en œuvre l'intervention et autres options	3
2.4.1	Mises en œuvre possibles	3
2.4.2	Autres options	3
2.4.3	Autre option ? « Nouveau règlement contraignant des périodes de session et ordre du jour modifié » (M 179-2019).....	4
2.5	Proposition du Bureau du Grand Conseil	4
3.	Motion 103-2018 (révision partielle du droit parlementaire).....	4
3.1	Demande exprimée via l'intervention.....	4
3.2	Adoption des chiffres 1, 2 et 4 sous forme de postulat	5
3.3	Droit applicable	5
3.4	Evaluation du nouveau système des commissions.....	6
3.5	Possibilités de mettre en œuvre l'intervention et autres options	7
3.5.1	Mises en œuvre possibles	7
3.5.2	Autres options	9
3.6	Proposition du Bureau du Grand Conseil	9
4.	Motion 280-2018 (Vivifier les débats en salle du Grand Conseil)	9
4.1	Demande exprimée via l'intervention.....	9
4.2	Intervention adoptée sous forme de postulat.....	9
4.3	Droit applicable et questions posées aux oratrices et orateurs au Conseil national	10
4.4	Possibilités de mettre en œuvre l'intervention et autres options	11
4.4.1	Mises en œuvre possibles	11
4.4.2	Autres options	11
4.5	Proposition du Bureau du Grand Conseil	12
5.	Motion 091-2019 (Décisions transparentes et justes concernant les motions et postulats non contestés).....	12
5.1	Demande exprimée via l'intervention.....	12
5.2	Chiffres 1 et 2 de l'intervention adoptés sous forme de postulat	12
5.3	Droit applicable	12
5.4	Possibilités de mettre en œuvre l'intervention et autres options	13
5.4.1	Mises en œuvre possibles	13
5.4.2	Autres options	13
5.5	Proposition du Bureau du Grand Conseil	14
6.	Motion 179 -2019 (Nouveau règlement contraignant des périodes de session et ordre du jour modifié).....	14
6.1	Demande exprimée via l'intervention.....	14
6.2	Point 6 de l'intervention adopté sous forme de postulat.....	14
6.3	Droit applicable	15
6.4	Possibilités de mettre en œuvre l'intervention et autres options	15
6.4.1	Mises en œuvre possibles	15
6.4.2	Autres options	16
6.5	Proposition du Bureau du Grand Conseil	16
7.	Contrôle des indemnités versées au Grand Conseil	16
8.	Activités dans les situations extraordinaires.....	16
9.	Résumé et proposition.....	17

Rapport du Bureau du Grand Conseil concernant les mandats d'examen relatifs à la législation sur le Grand Conseil

1. Introduction

L'actuelle législation sur le Grand Conseil est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2014 et a remplacé après environ 25 ans la précédente, qui ne répondait plus aux exigences d'un droit parlementaire moderne. La révision totale de 2014 avait pour objectif de créer une législation moderne, qui garantisse le bon fonctionnement du parlement et en renforce le pouvoir face au gouvernement et à l'administration, afin de permettre au canton dans son ensemble de disposer d'institutions fortes pour relever les défis auxquels il est confronté. Le parlement a été, en particulier, renforcé par la création de commissions spécialisées permanentes. Les nouveautés introduites en matière de débats parlementaires et de temps de parole visaient à améliorer son fonctionnement.

Depuis, **le Grand Conseil a chargé le Bureau de réexaminer les règles applicables dans les cinq domaines** suivants : sessions supplémentaires, attribution des affaires aux commissions, questions aux oratrices et orateurs pendant les débats, débats concernant les motions et les postulats non contestés et planification des sessions (M 277-2017, M 103-2018, M 280-2018, M 091-2019, M 179-2019). Les indemnités versées par le Grand Conseil doivent en outre être réexaminées une fois par législature (art. 129 RGC).

Le présent rapport éclaire ci-après les différents domaines sur lesquels il incombe au Bureau d'établir des rapports à l'attention du Grand Conseil, et ce dans l'ordre chronologique applicable, en commençant par les mandats d'examen les plus anciens. Le Bureau doit par exemple adopter d'ici début juin 2020 un rapport destiné au Grand Conseil sur le premier d'entre eux.

2. Motion 277-2017 (Pas de session supplémentaire sans vote du parlement)

2.1 Demande exprimée via l'intervention

La motion 277-2017 (PBD, Luginbühl-Bachmann) a demandé que l'organe compétent soit chargé de modifier la loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil (LGC)¹ pour que toute session supplémentaire au sens de l'article 10, alinéa 2 soit à l'avenir soumise à l'approbation du parlement.

Le développement a essentiellement relevé la possibilité qu'ont 40 parlementaires de décider de convoquer une session supplémentaire du Grand Conseil sans faire voter ce dernier. La législation actuelle permet ainsi, de fait, à un groupe parlementaire important de décider seul de la convocation d'une session supplémentaire, ce que les motionnaires trouvent choquant. Ceux-ci souhaitent que la demande de convocation d'une session supplémentaire fasse à l'avenir obligatoirement l'objet d'un débat démocratique au parlement et soit soumise au vote.

2.2 Intervention adoptée sous forme de postulat

Le Bureau du Grand Conseil comprend les préoccupations des motionnaires mais a proposé que la motion soit adoptée sous forme de postulat, estimant notamment que la demande était formulée de façon trop restrictive. Elle exigeait en effet que toute convocation de session supplémentaire, y compris par des acteurs autres que les membres du Grand Conseil – c'est à dire le président ou la présidente du Grand Conseil, le Bureau ou le Conseil-exécutif (sur ce point, voir l'art. 10, al. 2 LGC) – soit soumise à l'accord du parlement. Le Bureau a aussi indiqué que l'adoption de l'objet sous forme de postulat permettrait d'examiner de façon approfondie l'opportunité d'une majorité qualifiée en faveur de la convocation par les membres du Grand Conseil.

Lors des délibérations au Grand Conseil, Madame Luginbühl-Bachmann a converti la motion en postulat et a rappelé que son intervention se fondait sur la session de janvier 2018, qui

¹ RSB 151.21

avait été programmée et mise sur pied à très court terme en novembre 2017 lorsque 42 membres du Grand Conseil avaient demandé une session supplémentaire. La motionnaire et d'autres orateurs ont souligné, à cet égard, qu'il était important de planifier des sessions à l'avance pour concilier les mandats au Grand Conseil avec d'autres obligations professionnelles et familiales. Certains parlementaires ont cependant exprimé leur scepticisme, voire leur opposition à la modification des dispositions applicables. Ils ont pointé la nécessité de permettre (aussi) à une minorité de demander une session supplémentaire et expliqué qu'en convoquer une n'impliquait pas de décider à quelle date elle se tiendrait, étant donné qu'il revenait au Bureau de se prononcer sur ce point.

Le Grand Conseil a suivi la proposition du Bureau et a adopté la motion sous forme de postulat par 79 voix pour, 64 voix contre et trois abstentions (cf. Journal du Grand Conseil 2018, débats du 5 juin 2018, p. 589 ss).

2.3 Droit applicable

Selon l'article 10, alinéa 2 LGC, la présidente ou le président du Grand Conseil, le Bureau, 40 membres ou le Conseil-exécutif peuvent demander la convocation d'une session supplémentaire si le volume des affaires est tel qu'il ne peut être absorbé pendant les sessions ordinaires ou si des événements particuliers ou l'évolution de la situation le requièrent.

C'est le Bureau du Grand Conseil qui décide, lorsqu'il planifie les sessions, les dates exactes, la durée et l'horaire des séances des sessions supplémentaires : cf. art. 5 et 25, al. 3 du règlement du Grand Conseil du 4 juin 2013 (RGC)².

La disposition relative aux sessions supplémentaires (art. 10, al. 2 LGC) est reprise de l'article 13, alinéa 3 de la précédente loi sur le Grand Conseil. Cette dernière prévoyait, dans sa version originale de 1988, que les sessions supplémentaires se tiendraient sur décision du Grand Conseil ou sur demande de la présidente ou du président du Grand Conseil, d'au moins 20 membres ou du Conseil-exécutif. Les travaux législatifs préparatoires ont aussi clarifié la nécessité de convoquer de telles sessions si 20 députées ou députés le demandaient³. Le RGC a en outre permis la convocation de « sessions extraordinaires » (art. 16, al. 3 de l'ancien RGC)⁴. Manifestement, la différence faite entre les sessions supplémentaires et les sessions extraordinaires s'est cependant révélée floue et, en pratique, problématique. C'est pourquoi la loi sur le Grand Conseil a été adaptée en 2009. Le texte distinguait les « sessions extraordinaires » (si des événements ou des développements particuliers le requéraient, nouvel al. 4) des « sessions spéciales » (destinées à absorber le volume des affaires, nouvel al. 3). Les premières devaient être convoquées à la demande d'un quart des députées et des députés (40 sur 160), ou à celle du Conseil-exécutif ou du président ou de la présidente du Grand Conseil, alors que les secondes l'étaient sur décision du Grand Conseil. Ce dernier a, en pratique, fixé dans les deux cas les dates des sessions spéciales et des sessions extraordinaires à la majorité des votants⁵. Comme les deux formes de sessions n'ont par conséquent pas été concrètement différenciées de façon cohérente, la nouvelle loi sur le Grand Conseil de 2014 s'est limitée à préciser qu'il était possible de programmer une session supplémentaire, mais autant dans le but d'absorber le volume des affaires que pour faire face à des événements ou des développements particuliers (art. 10, al. 2 LGC)⁶.

² RSB 151.211

³ C'est ce qu'a clairement mis en évidence l'interprétation qu'un professeur de droit constitutionnel a faite de la Constitution bernoise ; l'art. 13, al. 3 de l'ancienne LGC se fondait sur l'ancienne Constitution cantonale, dont l'art. 32 disposait que le Grand Conseil s'assemblait régulièrement deux fois par année. « Il se réunit à l'extraordinaire lorsque son président ou le Conseil-exécutif le trouve nécessaire, ou quand vingt membres en font la demande par écrit » (cf. rapport présenté par la Commission de réforme du Parlement du 18 mars 1988 concernant la loi sur le Grand Conseil : Journal du Grand Conseil 1988, annexe 25, p. 8).

⁴ Cf. Règlement du Grand Conseil du 9 mai 1989.

⁵ Cf. Rapport adressé au Grand Conseil par son Bureau le 9 mai 2008 sur la modification de la LGC et du RGC (Journal du Grand Conseil 2008, annexe 21, explications relatives à l'art. 13 LGC, p. 21 s.).

⁶ Cf. Rapport présenté le 3 décembre 2012 par la Commission de révision du droit parlementaire sur la modification de la LGC et du RGC (Journal du Grand Conseil 2013, annexe 2, explications relatives à l'art. 10 LGC, p. 13).

Les sessions extraordinaires sont habituellement conçues comme des droits parlementaires des minorités mais ne sont prévues que pour des circonstances extraordinaires. C'est pourquoi la Confédération, par exemple, permet aussi l'organisation de sessions spéciales pour aborder la totalité des objets prêts à être traités. Chaque conseil peut décider d'organiser pour lui-même des sessions spéciales alors que les sessions extraordinaires peuvent être directement demandées par un quart de ses membres. Cependant, les sessions extraordinaires de la Confédération sont clairement devenues ces dernières années des instruments utilisés par des minorités politiques au sein du parlement, qui s'appuient généralement sur un seul ou sur deux groupes, pour forcer la tenue de débats sur des thèmes leur tenant à cœur politiquement, de sorte que le champ des affaires à examiner dans le cadre des sessions extraordinaires a été limité à celles en cours⁷.

2.4 Possibilités de mettre en œuvre l'intervention et autres options

2.4.1 Mises en œuvre possibles

La requête, formulée dans l'intervention, que la convocation des sessions supplémentaires soit à l'avenir soumise à l'approbation du parlement pourrait être mise en œuvre de la façon suivante : il ne serait plus possible d'émettre une simple demande et seule une proposition de convocation d'une session supplémentaire pourrait être déposée sur laquelle le Grand Conseil statuerait à la majorité simple, c'est-à-dire celle des votants (art. 78 LGC), avec au moins 81 « oui » nécessaires pour 160 votants.

Si cependant, comme indiqué dans le développement de l'intervention, il s'agit avant tout d'éviter qu'un groupe parlementaire ait, à lui seul, la possibilité de faire convoquer une session supplémentaire, on peut tout simplement prévoir d'augmenter le nombre de membres du Grand Conseil nécessaire à cette fin (en le portant à 60 au lieu de 40, comme actuellement : ce quorum permettrait toujours la convocation d'une session extraordinaire par une minorité, mais plus par un seul groupe parlementaire).

La convocation d'une session supplémentaire nécessiterait dans les deux cas un large soutien politique au sein du Grand Conseil ; il faudrait donc modifier l'article 10, alinéa 2 LGC.

2.4.2 Autres options

Si l'on souhaite changer la réglementation actuelle, on peut aussi réintroduire le régime précédent et permettre au Grand Conseil, d'une part, de décider (à la majorité normale) d'organiser des « sessions spéciales » pour absorber le volume des affaires et, d'autre part, de convoquer des « sessions extraordinaires » à la demande, entre autres (outre du président ou de la présidente du Grand Conseil, du Bureau et du Conseil-exécutif), d'un nombre donné de membres du Grand Conseil, dès lors que des événements ou développements particuliers le requerraient (cf. art. 13, al. 3 et 4 de l'ancienne LGC). Il faudrait cependant garantir (p. ex. via un contrôle par un organe du Grand Conseil : président ou présidente, présidence ou Bureau) que les sessions extraordinaires soient réellement demandées en raison de circonstances extraordinaires, et non pas seulement pour obtenir des débats auxquels tiendraient particulièrement, d'un point de vue politique, les membres du Grand Conseil qui les solliciteraient. On peut aussi prévoir, comme la Confédération, de ne débattre en session extraordinaire que des affaires en suspens. Cela permettrait d'éviter une mainmise sur ce type de session à des fins politiques unilatérales.

Il serait aussi envisageable de se limiter expressément aux affaires déjà en cours en continuant à s'en tenir aux seules « sessions supplémentaires » (aux fins tant d'absorber un important volume des affaires que de faire face à des événements ou des développements particuliers). Ce serait alors un bon moyen d'empêcher certaines affaires de traîner en longueur. Pour faire d'éventuelles adaptations, il faudrait dans tous les cas modifier l'article 10, alinéa 2 LGC.

⁷ Cf. commentaire saint-gallois concernant la Constitution, St-Gall 2014, Christoph Lanz ad art. 151 Cst. et art. 2, al. 3 de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl ; RS 171.10).

2.4.3 Autre option ? « Nouveau règlement contraignant des périodes de session et ordre du jour modifié » (M 179-2019)⁸.

On pourrait aussi donner suite aux propositions de la motion 179-2019. Cette intervention demande pour l'essentiel au Bureau une nouvelle planification plus fiable des sessions ainsi que des priorisations des affaires à l'ordre du jour.

Concrètement, le Bureau du Grand Conseil devrait établir pour les sessions un règlement contraignant, fiable et adapté qui se baserait sur quatre sessions par an, tiendrait compte des besoins des parlementaires de milice et veillerait au maintien des délais des affaires politiques.

L'intervention demande en particulier l'examen d'une extension de la session du lundi au vendredi, d'un avancement ou d'une prolongation de l'horaire des séances (en particulier le jeudi), d'une extension de deux séances du soir par semaine, d'une prolongation de certaines sessions d'une demi-semaine ou d'une semaine entière, d'une tenue des séances de groupe uniquement le lundi matin de la première et de la deuxième semaines, de la fixation de délais clairs pour la communication des dates et de la durée exacte de la session, d'une répartition des affaires à l'ordre du jour en deux degrés de priorité et d'un « alourdissement » de l'ordre du jour de manière à éviter que la session ne se termine plus tôt que prévu. La plupart de ces propositions présupposent une modification du RGC (et notamment de son art. 4), tandis que certaines, telle celle relative à la priorisation, ne nécessitent qu'une simple modification de la pratique.

Pour résumer, l'intervention demande une planification plus systématique et plus fiable des sessions et souhaite en particulier éviter qu'elles soient prolongées ou écourtées à la dernière minute. Cette intervention se recoupe, en ce qui concerne la planification des sessions, avec le postulat présenté ci-avant, aux termes duquel il faudrait que les sessions supplémentaires soient décidées par le parlement, et donc sur une base plus large qu'actuellement. Dans les deux cas, il s'agit de faire en sorte que les sessions soient planifiables à l'avance et mieux qu'aujourd'hui et que les mandats de membres du Grand Conseil soient plus faciles à concilier avec d'autres obligations.

Une extension des sessions, des horaires des séances et des séances du soir permettrait sans doute une meilleure absorption du volume des affaires au Grand Conseil et ne nécessiterait la convocation rapide de sessions supplémentaires que dans des cas tout à fait exceptionnels. En outre, l'instauration de délais clairs concernant les horaires exacts des séances permettrait de mieux planifier les travaux des sessions. Il devrait cependant être difficile de prioriser les affaires. De plus, une telle démarche aurait par exemple des effets sur la présence des membres du gouvernement (qui devraient faire preuve de davantage de flexibilité, et, en particulier, être présents plusieurs fois par session). Cela n'empêcherait en outre pas les sessions de se terminer quand même plus tôt, car les affaires comme les sessions sont déjà, en principe, planifiées en continu, de sorte qu'il est impossible d'anticiper précisément toutes les éventualités. S'ajoute à cela le fait que le système bernois ne connaît pas de trop-plein de l'ordre du jour, car toutes les affaires prêtes à être débattues devant le Grand Conseil lui sont soumises lors de la session suivante : partant, il n'existe pas de « réserve » d'affaires en vue d'un traitement anticipé (cf. aussi, sur ce point, la p. 16 ci-après).

2.5 Proposition du Bureau du Grand Conseil

Le Bureau propose au Grand Conseil de ne rien changer parce que le besoin n'est pas établi et qu'il est question d'un droit des minorités.

3. Motion 103-2018 (révision partielle du droit parlementaire)

3.1 Demande exprimée via l'intervention

La motion 103-2018 (PS-JS-PSA, Striffeler-Mürset) a demandé que le Bureau du Grand Conseil soit chargé

1. de soumettre un projet de révision partielle du droit parlementaire au Grand Conseil,

⁸ Pour les détails sur ce point, voir le ch. 6 ci-après.

2. d'évaluer les expériences faites à ce jour avec les commissions spécialisées, les secrétariats des commissions et le Secrétariat général, en collaboration avec les anciennes présidences des commissions et des anciennes présidences du Grand Conseil,
3. d'évaluer et de compléter, par une révision partielle, au moins la position et la subordination hiérarchiques ainsi que les droits et les devoirs du Secrétariat général, et
4. d'élaborer, au besoin, cette révision partielle, en créant une commission spéciale à cet effet.

Les auteurs de la motion l'ont pour l'essentiel développée en expliquant qu'il fallait adapter le nouveau droit parlementaire introduit le 1^{er} juin 2014 aux réalités actuelles et aux futurs besoins d'une activité parlementaire moderne. Ils ont estimé qu'il manquait une définition claire de la position hiérarchique des secrétariats, qui pourraient par exemple être subordonnés au Bureau du Grand Conseil.

3.2 Adoption des chiffres 1, 2 et 4 sous forme de postulat

Le Bureau du Grand Conseil a estimé que dans l'ensemble, le nouveau droit parlementaire avait fait ses preuves, notamment le système des commissions. Il n'a donc décidé aucune modification urgente de la législation et a proposé d'adopter la motion sous forme de postulat, mais seulement pour ses chiffres 1, 2 et 4, qui permettraient surtout, en cas de réforme des Directions, de revoir les tâches précises des commissions du Grand Conseil. Le Bureau n'a pas jugé utile d'intervenir concernant la surveillance du Secrétaire général du Grand Conseil et des Services parlementaires, estimant que celle-ci était clairement définie et donnait de bons résultats ; c'est pourquoi le Bureau a demandé le rejet du chiffre 3 de l'intervention.

Lors des délibérations au Grand Conseil, les votants ont estimé que, dans l'ensemble, le nouveau droit parlementaire, et en particulier le système des commissions, avait fait ses preuves. Même s'ils ont indiqué que certains détails pouvaient être contrôlés, comme les temps de parole ou les éventuelles adaptations liées à la réforme des Directions, la plupart n'ont cependant pas estimé que la révision partielle était urgente et celle-ci a même été totalement rejetée en l'état actuel des choses. Les votants ont aussi majoritairement jugé que la position hiérarchique et les droits et devoirs des Services parlementaires et du Secrétariat général du Grand Conseil étaient clairement définis et trouvé important que les présidences et les secrétariats se concertent régulièrement concernant leurs tâches, leurs attentes mutuelles et leurs visions. Le Grand Conseil s'est, dans ce cadre, demandé si le chancelier d'Etat ne devait pas être élu par le Conseil-exécutif plutôt que par lui, ce qui nécessiterait une modification de la Constitution.

Il a suivi la proposition du Bureau, adoptant les chiffres 1, 2 et 4 sous forme de postulat et rejetant le chiffre 3 (cf. Journal du Grand Conseil 2019, délibérations du 4 mars 2019, p. 9 ss).

3.3 Droit applicable

Après 13 révisions partielles, la précédente législation sur le Grand Conseil de 1988/1989 était devenue confuse et ne répondait plus aux exigences d'un droit parlementaire moderne. C'est pourquoi elle a été soumise à une révision totale, qui est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2014.

Une attention particulière a été accordée, notamment, à l'organisation et aux procédures du Grand Conseil, en particulier en ce qui concerne l'ordonnancement clair des attributions et des compétences. C'est ainsi que l'existence des commissions a fait l'objet d'une nouvelle réglementation. Une nouveauté importante a été introduite dans les débats au Grand Conseil et les temps de parole ; il est désormais renvoyé, pour les interpellations et les demandes, à une procédure écrite, et les temps de parole ont été écourtés⁹.

Sur l'existence des commissions en particulier, le Grand Conseil disposait jusqu'en 2014 de trois commissions de surveillance (Commission des finances, Commission de gestion et Commission de justice), qui avaient leur propre secrétariat. Chacune des autres affaires était

⁹ Cf., pour le tout, le rapport présenté le 3 décembre 2012 par la Commission de révision du droit parlementaire sur la modification de la LGC et du RGC (Journal du Grand Conseil 2013, annexe 2, p. 3 ss).

traitée par une commission spéciale instituée à cet effet et dont le secrétariat était assuré par l'administration.

La nouvelle législation sur le Grand Conseil de 2014 a créé quatre commissions permanentes spécialisées (Commission de la formation, Commission de la santé et des affaires sociales, Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire et Commission de la sécurité) et une Commission des institutions politiques et des relations extérieures. Depuis lors, le secrétariat est assuré dans tous les cas par le Grand Conseil (cf. art. 26 et 91, al. 4, lit. a LGC et art. 36 - 41 RGC). En changeant le système des commissions, le législateur espérait augmenter l'efficacité et la continuité de leur travail, parce que chaque séance devait désormais permettre de traiter beaucoup d'affaires différentes et que les commissions pourraient, avec le temps, se constituer une sorte de mémoire. La planification à long terme des séances est en outre plus compatible avec le principe de milice que le système précédent, où des séances ponctuelles étaient fixées à relativement court terme.

De plus, le Grand Conseil bénéficiait déjà depuis 1990 d'un secrétariat qui exerçait, indépendamment du gouvernement et de l'administration, des fonctions telles que la préparation des affaires parlementaires et la délibération sur les questions de fait et de droit, et n'était responsable que devant le Grand Conseil et ses organes (cf. art. 44 - 46 anc. LGC)¹⁰. En 2014, le Secrétariat du parlement a été rebaptisé Services parlementaires, et l'ancien Secrétaire du parlement est devenu le Secrétaire général du Grand Conseil. Comme le Secrétariat du parlement, les Services parlementaires sont indépendants de l'administration. Ils sont responsables devant le Grand Conseil et ses organes et soumis à la surveillance du Bureau et de la présidence du Grand Conseil (cf. art. 91 et 92 LGC et art. 23 RGC). Cette dernière dirige en conséquence des entretiens de surveillance avec le Secrétaire général du Grand Conseil (cf. « aide-mémoire » pour la présidence du Grand Conseil).

3.4 Evaluation du nouveau système des commissions

L'université de Berne a, indépendamment des discussions au parlement, mis en place, en 2019, une *évaluation du nouveau système de commissions* (ci-après : l'évaluation)¹¹.

Cette évaluation a conclu que le passage du système précédent, avec ses commissions *ad hoc*, au système actuel composé de commissions permanentes spécialisées a amélioré le fonctionnement du parlement, exploité les synergies et renforcé l'institution. Selon l'évaluation, ce résultat serait en phase avec les expériences faites par les communes, les autres cantons et la Confédération, qui auraient aussi changé leur système pour mettre en place des commissions permanentes spécialisées. Concluant que pour ces raisons, il ne saurait être question de revenir à l'ancien système, l'auteure de l'évaluation recommande de maintenir l'actuel.

Elle juge en outre que les attentes manifestées envers ce dernier en matière d'amélioration du professionnalisme, de constance et d'efficacité sont parfaitement remplies et que le caractère davantage professionnel de la structure et de l'organisation permet de simplifier la planification pour les députées et députés, ce qui rendrait le système compatible avec le principe de milice. Selon elle, les commissions spécialisées, en raison du fait que leurs secrétariats sont assurés par le Grand Conseil, sont en outre devenues plus indépendantes vis-à-vis de l'administration, qui ne pourrait pas décider de se les approprier. De surcroît, à ses yeux, la collaboration entre les commissions spécialisées et les commissions de surveillance fonctionnerait bien et la délimitation de leurs compétences ne poserait pas de gros problèmes. L'auteure relève en revanche des inégalités entre les membres des commissions et les autres, les premiers assumant une charge de travail inégalement plus importante que les seconds, ajoutant par ailleurs que les commissions ne pèsent pas toutes le même poids politique. Ainsi, les études réalisées indiquent en particulier que la Commission

¹⁰ Cf. note de bas de page 4 ci-avant.

¹¹ Céline Gasser, *Die Sachbereichskommissionen des bernischen Grossen Rates, Eine Evaluation des neuen Kommissionensystems im Hinblick auf die im Rahmen der Erarbeitung der Reform formulierten Erwartungen* [Les commissions spécialisées du Grand Conseil bernois - Une évaluation du nouveau système de commissions à la lumière des attentes formulées lors de l'élaboration de la réforme], travail de maîtrise auprès de M. Adrian Vatter, professeur à l'*Institut für Politikwissenschaft*, Berne 2019 (<https://www.gr.be.ch/gr/fr/index/parlamentsdienste/parlamentsdienste/publikationen.html>), travail distingué en 2019 par un prix d'encouragement de la Société suisse pour les questions parlementaires).

des finances (CFin) et la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT) sont les plus prestigieuses, en raison peut-être du fait qu'elles débattent toutes les deux de la plupart des opérations de crédit et influencent donc fortement les dépenses cantonales. Selon l'auteure, on pourrait, pour remédier à cette situation, répartir les poids de chacune des commissions et traiter le problème de l'inégalité et des différences existant, en termes de charge de travail, entre leurs membres et les autres en veillant à ce que les groupes parlementaires émettent des propositions de vote plus équilibrées concernant ces organes. Elle suggère également de réduire la fluctuation des membres au Grand Conseil et dans les commissions parce que celle-ci, lorsqu'elle est forte, entrave leur travail. Estimant qu'il est impossible de contrer cette tendance en augmentant les indemnités de ces personnes en fonction des résultats de leurs recherches, elle voit une solution dans l'amélioration de leurs ressources (ex. contributions pour collaborateurs personnels, renforcement des Services parlementaires). Selon elle, il convient de traiter ensuite la planification des affaires par le Conseil-exécutif pour le Grand Conseil ainsi que le flux des informations qui circulent entre le parlement et le gouvernement ou l'administration. Pour l'auteure, les commissions ne peuvent assumer totalement leurs travaux que si elles disposent rapidement de toutes les informations dont elles ont besoin. Selon elle, les Directions ne planifieraient cependant pas les affaires comme aujourd'hui : il leur faudrait le faire au moins deux sessions à l'avance pour que les commissions soient vraiment actives et puissent mener à bien leurs travaux¹².

3.5 Possibilités de mettre en œuvre l'intervention et autres options

3.5.1 Mises en œuvre possibles

Nous avons vu ci-avant que la réforme des Directions dans le canton de Berne, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020 et qui visait à mieux pondérer les poids politiques des différentes Directions, à répartir les tâches de façon plus équilibrée et à supprimer les interfaces et les doublons ne nécessitait pas d'adaptation de la législation sur le Grand Conseil. Certes, les Directions ont parfois changé de nom et se sont transféré certaines tâches : les domaines de l'énergie, de la coordination environnementale, du développement durable et de la construction respectueuse des sols ont été transférés de l'ancienne Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie vers l'ancienne direction de l'économie publique (actuelle Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement, DEEE), tandis que celui de la géoinformation a été intégré à l'ancienne Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (actuelle Direction de l'intérieur et de la justice) et que ceux de la protection des consommateurs et de la sécurité de l'environnement ne relèvent plus de l'ancienne Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (actuelle Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration), mais de la DEEE. Ces transferts n'ont cependant pas influencé le système des commissions parce que celui-ci est jusqu'à présent connu pour ne pas être un simple reflet des Directions et que les affaires sont attribuées aux commissions en fonction, non pas des directions, mais, avant tout, de leurs spécialisations (cf. art. 36 - 40 RGC et directive sur le Grand Conseil, p. 38 - 46). Les thèmes relatifs à l'énergie seront par exemple désormais aussi débattus en amont par la CIAT, même si les affaires y afférentes devront être préparées par la DEEE et non plus par la Direction des travaux publics et des transports (anciennement la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie). La réforme des Directions n'a ainsi pas nécessité d'adaptation de la législation sur le Grand Conseil.

En outre, le système des commissions a fait l'objet d'une évaluation (cf. ch. 3.4). Celle-ci comporte aussi des recommandations de traitement susceptibles d'être testées et, si nécessaire, mises en œuvre en adaptant la pratique ou la législation. En revanche, le Grand Conseil n'a pas estimé urgent de procéder à une révision étendue du droit parlementaire (cf. ch. 3.2.).

Le besoin d'optimisation du système des commissions constaté dans l'évaluation pourrait être satisfait comme suit.

¹² Evaluation 2019, p. 50 ss et not. p. 81 ss, 85 - 88.

- a) Sur la pondération politique diverse des commissions : on pourrait remédier, s'il y a lieu, à cette situation en transférant des tâches d'une commission à une autre. Il serait cependant aussi possible de transformer davantage le système des commissions, par exemple en attribuant certains secteurs à une commission à créer (qui pourrait s'appeler la Commission de l'économie, de l'énergie et de l'environnement, comme la nouvelle Direction du même nom ; cela permettrait de faire désormais passer certaines affaires de la Commission des finances vers cette Commission, car la première ne serait alors plus, en matière économique, une commission spécialisée : cf. art. 36, al. 7 RGC). Une autre possibilité serait par exemple de scinder une commission existante (la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire donnerait ainsi naissance à une Commission des travaux publics et des transports, comme la nouvelle Direction du même nom, et à une Commission de l'énergie et de l'aménagement du territoire). Il faudrait modifier le RGC et les secrétariats des commissions pour faire des transformations plus importantes. Cependant, même les réattributions de tâches n'empêchent pas les commissions d'être pondérées différemment parce que l'importance effective de ces dernières et le volume des affaires qu'elles traitent dépendent en fin de compte de celles qui leur sont effectivement attribuées, et donc, en partie, de circonstances incertaines. Il n'est donc pas possible de garantir une répartition totalement uniforme des affaires, et les commissions sont perçues comme politiquement importantes en fonction d'autres circonstances dont, notamment, les préférences des députées et des députés. On pourrait, selon une autre approche, limiter plus strictement le temps de présence de leurs membres au sein de l'une d'elles pour permettre à davantage de députées et de députés de siéger, au fil du temps, dans des commissions considérées comme importantes. Actuellement, les députées et les députés peuvent siéger huit ans dans la même commission (art. 45, al. 3 RGC). Une réglementation plus stricte pourrait avoir pour inconvénient de déstabiliser quelque peu les travaux des commissions en augmentant les rotations de leurs membres.
- b) Sur les inégalités entre les membres des commissions et les autres parlementaires : ici aussi, on pourrait, au besoin, contribuer à supprimer les inégalités en raccourcissant le temps de présence maximal au sein des commissions, même si les membres de celles-ci pourraient alors n'échanger leurs places qu'avec des collègues d'autres commissions et ne seraient pas tenus de le faire avec des non-membres. En outre, les marges de manœuvre devraient, dans ce domaine, être relativement étroites, car les membres des commissions sont mieux informés sur les sujets traités par ces dernières du fait de leur examen approfondi, d'une part, et ils assument en participant à leurs travaux un surcroît de travail, et donc une charge supplémentaire, d'autre part. Si nécessaire, les groupes parlementaires pourraient, à l'avenir, veiller en pratique encore plus à ce que les travaux de chaque commission, et donc aussi les charges de travail, soient répartis plus uniformément entre leurs membres, ce qui ne nécessiterait pas d'intervention sur la législation.
- c) Sur le ralentissement de la rotation des membres : seuls peuvent siéger dans une commission les membres du Grand Conseil. Il faudrait donc commencer par appliquer d'éventuelles mesures visant à ralentir la rotation des membres pour améliorer l'attractivité des mandats au Grand Conseil en tant que tels, même si l'augmentation de leurs indemnités en fonction de leurs recherches scientifiques n'aurait aucun effet à cet égard. On pourrait, au besoin, diminuer la charge de travail et examiner, par exemple, s'il ne serait pas possible, en augmentant les contributions des groupes parlementaires et/ou en développant les secrétariats des commissions, de mieux soutenir les membres du Grand Conseil et des commissions. Cette démarche nécessiterait de modifier le RGC et d'augmenter les ressources financières.
- d) Sur la qualité variable des contenus de la planification des affaires faite par le Conseil-exécutif pour le Grand Conseil : il conviendrait, sur ce point, de veiller en outre à ce que toutes les Directions se servent de la planification des affaires comme instrument de contrôle et soient tenues, sans exception, d'y faire figurer toutes les affaires suffisamment en amont, c'est-à-dire, concrètement, au moins deux sessions à l'avance.

Cela faciliterait les travaux des commissions et donnerait déjà des indications importantes pour la planification des sessions. La législation sur le Grand Conseil pourrait, si nécessaire, être complétée par une disposition sur ce sujet (à insérer, p. ex., avant l'art. 62 RGC concernant les rapports avec les autres autorités).

3.5.2 Autres options

Plutôt que de se contenter d'adapter ponctuellement la législation sur le Grand Conseil, on pourrait la soumettre à un examen complet. Le temps n'est cependant pas encore venu de le faire, car la loi sur le Grand Conseil, qui est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2014, est un texte très actuel qui répond aux exigences d'une activité parlementaire moderne et correspond totalement aux standards actuels en matière de droit parlementaire. Et surtout, la nouvelle législation sur le Grand Conseil a dans l'ensemble fait ses preuves, de sorte que le Grand Conseil n'a pas estimé urgent de procéder à sa révision étendue (cf. ch. 3.2). Une telle démarche s'apparenterait du reste, concrètement, à une révision totale, à laquelle il faudrait de toute façon s'atteler comme à un projet de législation important et long. De plus, la législation sur le Grand Conseil reste par définition un compromis ; comme la législation actuelle, une nouvelle loi sur le Grand Conseil ne permettrait pas de satisfaire totalement l'ensemble des parties sur certains points ou sur d'autres.

3.6 Proposition du Bureau du Grand Conseil

Le Bureau propose au Grand Conseil d'examiner la possibilité d'optimiser les instruments ou les procédures et processus pour que les commissions spécialisées et la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) soient désormais davantage impliquées dans les affaires financières.

4. Motion 280-2018 (Vivifier les débats en salle du Grand Conseil)

4.1 Demande exprimée via l'intervention

La motion 280-2018 (Köpfli, plv et al.) demandait d'adapter le RGC de façon à ce que les membres du Grand Conseil puissent poser une question brève après les interventions de leurs pairs ou celles du Conseil-exécutif, par analogie avec la règle en vigueur au Conseil national.

Les auteurs expliquaient pour l'essentiel, dans le développement, que les interventions au Grand Conseil sont souvent une simple lecture d'interventions préparées à l'avance. Le fait de pouvoir poser des questions aux oratrices et orateurs, comme au Conseil national, renforcerait les débats.

4.2 Intervention adoptée sous forme de postulat

Le Bureau du Grand Conseil a souligné que la question aux oratrices et orateurs a été introduite à la Confédération pour compenser la limitation des possibilités de prise de parole des parlementaires. Il a ajouté que cet instrument était utilisé en pratique pour s'exprimer purement et simplement sur une question débattue, et fait remarqué que la comparaison avec la Confédération aurait, quoi qu'il en soit, des limites, la première étant que le Grand Conseil du canton de Berne traiterait toujours les affaires importantes dans le cadre d'un débat libre et offrirait bien plus de possibilités de prendre la parole. Pour toutes ces raisons, le Bureau du Grand Conseil a demandé au Grand Conseil de rejeter l'intervention.

Lors des débats au Grand Conseil, l'intervention a été accueillie avec sympathie, même s'il a été reconnu que le Grand Conseil du canton de Berne offrait bien plus de possibilités de prendre la parole, et que poser des questions aux oratrices et orateurs permettait de vivifier le débat et présupposait une écoute attentive. Cependant, certains membres du Grand Conseil ont exprimé des inquiétudes concernant ces questions et signalé des abus potentiels. Il faudrait, le cas échéant, interdire à cet égard aux membres du groupe parlementaire de l'oratrice ou de l'orateur de lui poser des questions pour éviter que celles-ci soient purement rhétoriques, limiter ces questions à celles adressées au gouvernement, aux motionnaires et aux auteurs de propositions, conditionner entièrement la possibilité de les poser à l'accord de la Direction du Grand Conseil ou ne les introduire qu'à titre expérimental.

Le Grand Conseil a transformé la motion en postulat par 87 oui contre 62 non et 0 abstentions (cf. Journal du Grand Conseil 2018, débats du 2 septembre 2019, p. 7 ss).

4.3 Droit applicable et questions posées aux oratrices et orateurs au Conseil national

Les possibilités de prendre la parole au sein du parlement cantonal sont réglées par le RGC et varient en fonction du mode de délibération (art. 85 à 90 RGC). Lors du débat libre, tous les membres du Grand Conseil ont le droit de demander la parole, le temps de parole est généralement de cinq ou trois minutes, et il n'est pas possible de prendre la parole plus d'une fois sur le même objet (art. 87 en relation avec l'art. 85, al. 4 et 5 RGC). Lors du débat réduit, la parole est réservée à certaines personnes, et le temps de parole est généralement de deux minutes (art. 89 RGC). Lors du débat organisé, le temps de parole total et le nombre d'orateurs et d'oratrices sont limités (pas d'orateurs ou d'oratrices individuels, pas de porte-parole de minorité) et le temps de parole total est réparti équitablement entre les orateurs et les oratrices (art. 88 RGC). Dans la pratique, le Grand Conseil traite toujours les affaires importantes dans le cadre d'un débat libre. Il est impossible de poser des questions aux oratrices et orateurs¹³.

Le Conseil national dispose de la question aux orateurs et oratrices sous la forme suivante :

Art. 42 Règlement du Conseil national (RCN)¹⁴

1 Lorsqu'un orateur a fini de s'exprimer, les députés et les représentants du Conseil fédéral peuvent chacun lui poser une *question* brève et précise concernant un point particulier de sa déclaration ; ils ne peuvent développer leur point de vue.

² La question ne peut être posée qu'après que l'orateur, interrogé par le président, y a consenti.

³ L'orateur répond immédiatement et de manière succincte à la question qui lui a été posée.

La Confédération autorise en principe la question aux orateurs et oratrices pour tous les modes de débats¹⁵. Lorsque c'est le cas, la pratique permet d'y répondre brièvement, mais ce n'est pas obligatoire, de sorte que la personne interrogée peut aussi la rejeter¹⁶.

La question aux oratrices et orateurs a été introduite à la Confédération pour compenser la limitation des possibilités de prise de parole des parlementaires¹⁷ ; contrairement au canton de Berne, le débat libre n'y est donc utilisé dans la pratique que lors des débats sur les initiatives populaires¹⁸. En outre, la question aux oratrices et orateurs est un instrument utilisé en pratique non seulement pour obtenir un renseignement complémentaire à proprement parler (demande de précision, de confirmation, d'exemple, etc.) mais aussi, souvent, pour

¹³ Un député ou une députée ne peut faire qu'une « déclaration personnelle », lorsqu'il ou elle est l'objet d'une attaque personnelle et souhaite y répliquer brièvement (art. 85, al. 6 RGC).

¹⁴ Règlement du Conseil national du 3 octobre 2003 (RCN; RS 171.13).

¹⁵ Le Conseil national connaît les modes de traitement des objets suivants :

- Débat libre avec possibilité pour tous les membres de prendre la parole (art. 46, al. 1, ch. I en rel. avec art. 44 RCN).
- Débat de groupe avec droit à la parole réservé à la / au porte-parole de commission, aux porte-parole des groupes et aux député-e-s ayant déposé une proposition ou à l'auteur-e d'une intervention (art. 48, al. 1 en rel. avec art. 46, al. 1, ch. IIIa RCN). Il existe aussi le débat de groupe réduit, où les temps de parole des (quelques) orateurs autorisés à prendre la parole sont en outre réduits (art. 48, al. 1 en rel. avec art. 46, al. 1, ch. IIIb RCN).
- Bref débat avec droit à la parole réservé à la / au porte-parole de commission, aux député-e-s ayant déposé une proposition ou à l'auteur-e d'une intervention (art. 48, al. 2 et 2bis en rel. avec art. 46, al. 1, ch. IV RCN).
- Débat organisé avec droit à la parole accordé au / à la porte-parole et aux député-e-s ayant déposé une proposition ou à l'auteur-e d'une intervention ainsi qu'aux membres désignés par les groupes, mais uniquement, pour ces derniers, dans le cadre du temps de parole total que le Bureau accorde à leur groupe et selon le temps de parole que ce dernier leur attribue concrètement (art. 47 en rel. avec art. 46, al. 1, ch. II RCN).
- Il n'y a pas lieu de décrire plus avant la procédure écrite (art. 49).

¹⁶ Cf. Information Services du Parlement du 10 décembre 2018.

¹⁷ Cf. *Kommentar zum eidgenössischen Parlamentsgesetz* [Commentaire de la loi fédérale sur le Parlement], Bâle 2014, p. 309, chap. 16.

¹⁸ Cf. Information des Services du Parlement du 10 décembre 2018.

s'exprimer purement et simplement sur une question¹⁹ ou poser une question rhétorique à des membres de son groupe parlementaire, ce qui a pour effet de prolonger son temps de parole ou le débat en général²⁰.

4.4 Possibilités de mettre en œuvre l'intervention et autres options

4.4.1 Mises en œuvre possibles

La demande formulée dans l'intervention de conférer au Grand Conseil du canton de Berne la possibilité de poser des questions aux oratrices et aux orateurs pourrait être satisfaite en complétant de façon adéquate les possibilités de prise de parole (art. 85 RGC). Comme à la Confédération, il faudrait bien préciser qu'il serait uniquement possible de poser de brèves questions et d'y apporter des réponses concises.

Il conviendrait en outre de se demander s'il serait opportun d'autoriser les questions aux oratrices et orateurs pour tous les débats ou seulement pour les débats libres, par exemple. Dans ce cas, ces questions pourraient être expressément prévues ou exclues pour certains types de débats (cf. art. 87 - 89 RGC)²¹. Même si, à la Confédération, tous les types de débats permettent formellement de poser des questions aux oratrices et orateurs²², il ne s'y déroule dans les faits que très rarement des débats libres au cours desquels tous les parlementaires ont le droit de prendre la parole.

Il faudrait examiner davantage la nécessité d'exclure les questions aux collègues du même groupe parlementaire pour éviter les prises de position essentiellement rhétoriques, et donc la prolongation intempestive des débats. On pourrait aussi, de la même façon, aux fins de protéger les vrais renseignements complémentaires, restreindre le nombre de questions qu'un groupe parlementaire pourrait poser.

De même, afin de continuer à respecter le principe du droit de parole unique du Grand Conseil du canton de Berne (cf. art. 85, al. 4 RGC), il serait possible de limiter les questions aux oratrices et orateurs à celles adressées aux membres du Conseil-exécutif (« sources » des projets), aux auteurs d'interventions ou aux porte-parole des groupes.

Il conviendrait enfin, comme à la Confédération, de soumettre à l'avance le droit de poser des questions à l'autorisation préalable, par la présidente ou du président du Grand Conseil, de celles adressées aux oratrices et orateurs, pour que cet instrument ne soit pas utilisé de façon abusive et que les destinataires des questions puissent les rejeter, c'est-à-dire ne soient pas tenu-e-s d'y répondre.

4.4.2 Autres options

On pourrait aussi envisager d'étendre de façon générale les possibilités de prendre la parole, comme c'était par exemple le cas auparavant, lorsque les députées et des députés pouvaient s'exprimer jusqu'à deux fois sur un sujet (cf. art. 77, al. 2 de l'ancien RGC)²³. Cela rallongerait cependant sensiblement les débats au Grand Conseil, ce qui entraverait d'autant plus l'efficacité des activités parlementaires que la longueur des débats ne les rend pas, à elle seule, plus vivants ou plus intéressants. L'objectif de l'intervention, qui est d'obtenir davantage de vrais débats, ne serait ainsi pas assuré. L'allongement général des temps de parole n'est

¹⁹ Cf. p. ex. l'examen de l'initiative de limitation 2019 : 17 des 20 questions posées à la conseillère fédérale qui présentait l'affaire émanaient de députées et de députés d'un seul et même groupe parlementaire, qui les émailaient en outre souvent de leurs propres déclarations sur le sujet (<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=47378>). L'examen a duré environ huit heures.

²⁰ Cf. recherche [en allemand] sur le site de la SRF avec les mots clés « *Redeschlacht, Filibuster* » (<https://www.srf.ch/news/schweiz/abstimmungen/abstimmungen/selbstbestimmungs-initiative/selbstbestimmungs-initiativeredeschlacht-um-souveraenitaet-und-fremde-richter-unterbrochen>).

²¹ Le Bureau du Grand Conseil propose systématiquement le débat réduit pour les affaires moins importantes comme les rapports (sauf pour le rapport de gestion et le BU/PIMF), les comptes annuels des fonds (Fonds de loterie, Fonds du sport, etc.), les élections, les recours en grâce, les motions ayant valeur de directive et les affaires de crédit non soumises à référendum (autorisations de dépenses du Grand Conseil jusqu'à 400 000 francs – pour les dépenses périodiques – ou deux millions – pour les dépenses uniques). Les débats organisés se tiennent rarement (cas d'une affaire de crédit pour le financement par objet pour les centres d'hébergement d'urgence pour requérant-e-s d'asile ou du rapport sur les relations extérieures du canton de Berne).

²² Cf. la note de bas de page 13 ci-avant pour les types de débats au Conseil national.

²³ Cf. note de bas de page 4 ci-avant.

donc pas vraiment une alternative, d'autant que le Grand Conseil aurait besoin de beaucoup plus de jours de session si les temps de parole étaient allongés dans une large mesure.

4.5 Proposition du Bureau du Grand Conseil

Le Bureau propose au Grand Conseil de ne rien changer parce que le besoin n'est pas établi.

5. Motion 091-2019 (Décisions transparentes et justes concernant les motions et postulats non contestés)

5.1 Demande exprimée via l'intervention

La motion 091-2019 (Vanoni, Les Verts et al.) demandait que des mesures soient prises afin :

- qu'en cas de rejet sans débat d'une intervention (motion / postulat) non contestée,
 - une répétition du vote puisse être demandée à l'issue de la réouverture des débats (ch. 1 de la motion) ; ou
 - que dans un tel cas, le vote soit annulé et que s'ensuive directement un débat ordinaire sur l'intervention (ch. 2 de la motion) ; ou
- qu'il n'y ait plus de vote sur les motions et postulats non contestés, comme c'est le cas dans d'autres parlements (ch. 3 de la motion).

Les auteurs ont pour l'essentiel renvoyé à un incident survenu au cours de la session de mars 2019, pendant laquelle un postulat qui n'avait été contesté par aucune partie et n'avait donc donné lieu à aucune discussion a malgré tout été, en fin de compte, rejeté par une majorité du Grand Conseil et s'est vu refuser une réouverture. Pour éviter de tels incidents à l'avenir et pour permettre au Grand Conseil de traiter les interventions sans débat en abrégant les temps de débat et de séance, l'intervention a soumis, en particulier, les différentes possibilités susmentionnées à la discussion.

5.2 Chiffres 1 et 2 de l'intervention adoptés sous forme de postulat

Le Bureau du Grand Conseil a estimé qu'il fallait remédier à cela dans sa réponse. Cependant, étant donné que les différentes propositions auraient toutes des avantages et des inconvénients et surtout que d'autres – notamment la règle selon laquelle il faudrait aussi débattre à chaque fois que 40 députées et députés le demanderaient, qui s'appliquait auparavant – seraient aussi envisageables, le Bureau a proposé l'adoption de l'intervention sous forme de postulat afin d'examiner encore en détail quelle solution serait la plus appropriée.

Lors des débats au Grand Conseil, la majorité des oratrices et orateurs a reconnu la nécessité d'agir formellement. Cela étant, ils ont notamment rejeté la proposition faite au chiffre 3 de l'intervention qu'une intervention non contestée soit considérée comme adoptée sans vote. Le motionnaire a ensuite consenti à ce que son texte soit transformé en postulat et a estimé, en particulier, que la proposition de variante supplémentaire émise par le Bureau qu'une discussion puisse avoir lieu à chaque fois que 40 députées et députés au moins le demanderaient était intéressante. Elle permettrait en effet de discuter même si tous les membres du Grand Conseil sont d'accord entre eux et doivent cependant le manifester clairement à travers un débat.

Le Grand Conseil a, sous forme de postulat, adopté les chiffres 1 et 2 et rejeté le chiffre 3 (cf. Journal du Grand Conseil 2019, débats du 25 novembre 2019, p. 7 ss).

5.3 Droit applicable

La discussion sur les motions et les postulats est ouverte s'ils sont combattus par le Conseil-exécutif ou par des membres du Grand Conseil (art. 72, al. 5 RGC). Cela signifie inversement que, en l'absence de contestation, le vote a lieu directement. En outre, la réouverture de la discussion ne peut être demandée que tant qu'un projet n'a pas fait l'objet du vote. Elle ne peut plus l'être ensuite (art. 97 RGC).

Même si le législateur ne s'y attendait pas, cette situation peut donner lieu à des incidents tels que celui évoqué dans la présente intervention. Il était auparavant possible de débattre lorsque 40 députées et députés le demandaient (cf. art. 66, al. 1 de l'ancien RGC)²⁴.

5.4 Possibilités de mettre en œuvre l'intervention et autres options

5.4.1 Mises en œuvre possibles

La demande formulée dans l'intervention vise essentiellement à éviter qu'une intervention incontestée soit malgré tout rejetée, qui plus est sans débat. Chacune des possibilités évoquées dans l'intervention a des avantages et des inconvénients :

- La proposition formulée au chiffre 1 de permettre une demande de répétition du vote à l'issue de la réouverture des débats aurait l'avantage de faire que les « nouveaux débats » n'aient lieu que sur demande et qu'il serait possible d'y renoncer, et de raccourcir ainsi la durée des débats, s'ils n'étaient pas nécessaires. Elle pourrait être mise en œuvre via une règle spéciale à insérer dans l'article 97 RGC. Elle aurait pour inconvénient que des affaires similaires se concluraient différemment selon les circonstances. En outre, si certaines interventions permettaient d'annuler simplement des décisions, on pourrait s'attendre aussi, dans d'autres domaines, à ce que l'on annule simplement des décisions déjà prises ou à ce que l'on veuille revenir dessus. En vertu du droit actuellement en vigueur, la réouverture de la discussion n'est possible que tant qu'un projet n'a pas fait l'objet du vote, ce qui signifie qu'elle ne peut plus l'être ensuite, et que, pour protéger les minorités au parlement, elle ne peut pas simplement se faire par un vote au Grand Conseil²⁵.
- La proposition formulée au chiffre 2 que le vote soit annulé et que s'ensuive directement un débat ordinaire sur l'intervention aurait l'avantage de ne plus jamais permettre que les interventions soient rejetées sans débat²⁶. Elle pourrait être mise en œuvre en complétant l'article 99 RGC.
- La proposition formulée au chiffre 3 de ne plus voter sur les interventions non contestées, ce qui signifie que lesdites interventions seraient alors automatiquement considérées comme adoptées aurait certes l'avantage de générer un effet de discipline immédiat, car les parlementaires qui souhaiteraient les rejeter devraient se manifester immédiatement, sans quoi elles seraient considérées comme adoptées. Elle pourrait être mise en œuvre en complétant l'article 72 RGC. L'inconvénient serait que le nombre exact de députées et des députés qui les soutiendraient resterait indéterminé parce que les abstentions ne seraient pas prises en compte. Cette proposition nécessiterait aussi de fixer s'il y a lieu des délais pendant lesquels les interventions pourraient être contestées, afin que personne ne soit pris au dépourvu. Cela signifierait cependant surtout qu'il serait possible de déclencher des procédures très lourdes, et même, dans le cas d'une motion, un processus de législation, sans décision expresse du Grand Conseil. Rappelons en outre que le Grand Conseil a rejeté ce chiffre de l'intervention.

5.4.2 Autres options

Si l'on souhaite une règle différente de celle en vigueur jusqu'à présent et si l'on rejette les propositions figurant dans l'intervention, on peut introduire la règle, déjà appliquée une fois auparavant, selon laquelle il faut débattre non seulement lorsque les motions et les postulats sont contestés, mais aussi à chaque fois que 40 députées et députés le demandent (cf. art. 66, al. 1 de l'ancien RGC)²⁷. Il serait aussi possible de fixer un quorum plus bas ou plus haut. Cette solution aurait l'avantage de provoquer une discussion à chaque fois qu'une

²⁴ Cf. note de bas de page 4 ci-avant.

²⁵ Cf. en outre la possibilité de reconsidérer les affaires et les conditions strictes de son exercice (art. 79 LGC).

²⁶ Il est cependant envisageable que dans d'autres situations, un tel système amène des parlementaires à vouloir tout simplement abroger une décision déjà prise ou revenir dessus même si, comme indiqué ci-dessus, le droit actuellement en vigueur ne demande la réouverture de la discussion que tant qu'un projet n'a pas fait l'objet du vote et que, dès lors, pour protéger les minorités au parlement, une décision ne peut pas être purement annulée ensuite par une décision majoritaire du Grand Conseil.

²⁷ Cf. note de bas de page 4 ci-avant.

demande formulée dans une intervention serait soutenue par un nombre minimal donné de parlementaires. Elle permettrait en outre aussi une discussion au Grand Conseil si elle avait pour unique objectif de permettre aux députées et aux députés de s'exprimer fermement voire de façon unanime en faveur d'une affaire, le cas échéant. Elle pourrait être mise en œuvre en complétant l'article 72 RGC.

On pourrait aussi simplement, en cas de rejet sans débat d'une intervention préalablement non expressément contestée, décider d'autoriser au moins l'auteur-e de l'intervention à prendre à nouveau la parole après ce rejet, ce qui permettrait de garantir une expression minimale des opinions. Il serait, là aussi, possible de mettre cette mesure en œuvre en complétant l'article 72 RGC.

5.5 Proposition du Bureau du Grand Conseil

Le Bureau propose au Grand Conseil de ne rien changer car l'incident soulevé par l'intervention ne devrait plus se reproduire sous cette forme, de sorte qu'il est inutile de modifier la législation.

6. Motion 179 -2019 (Nouveau règlement contraignant des périodes de session et ordre du jour modifié)

6.1 Demande exprimée via l'intervention

La motion 179-2019 (PS-JS-PSA, Zybach et al.) demande que le Bureau du Grand Conseil établisse pour les sessions un règlement contraignant, fiable et adapté qui se baserait sur quatre sessions par an, tiendrait compte des besoins des parlementaires de milice et veillerait à l'établissement de délais pour les affaires politiques. Les modifications ci-après, en particulier, sont examinées :

- La session s'étend du lundi au vendredi.
- L'horaire des séances est avancé (à »15 ou à »45, en fonction des horaires des transports publics) ou prolongé ; la fin de la séance du jeudi est modifiée.
- Chaque semaine, deux séances du soir ont lieu qui durent plus longtemps.
- La première et la deuxième semaines, les séances de groupe n'ont lieu que le lundi matin.
- Certaines sessions sont prolongées et peuvent durer jusqu'à deux semaines et demi ou trois.
- Les délais pour la communication des dates et de la durée exacte de la session sont clairement établis.
- Les affaires à l'ordre du jour sont réparties en deux degrés de priorité.
- L'ordre du jour est établi de sorte que la session ne se termine pas plus vite que prévu.

Les auteurs de la motion la développent en signalant essentiellement que, depuis mars 2014, il est arrivé plusieurs fois que des sessions se terminent plus tôt tandis que d'autres ont considérablement tiré en longueur et qu'à cause de cela, certaines affaires sont traitées à la hâte et d'autres doivent être reportées. Lorsque des sessions sont prolongées, tous les membres du Grand Conseil ne peuvent assister aux séances, et ceux qui doivent s'organiser pour se faire remplacer subissent un dommage économique direct lorsque les sessions finissent plus tôt. Il convient pour ces raisons de trouver un nouveau règlement systématique.

6.2 Point 6 de l'intervention adopté sous forme de postulat

Le Bureau souscrit sur le principe aux visées de l'intervention, mais il propose au Grand Conseil de l'adopter sous forme de postulat et de procéder à un vote point par point, parce que l'organisation des sessions peut être améliorée différemment et que le Grand Conseil devrait indiquer en détail ce sur quoi il juge bon d'agir (sur ce point, voir aussi p. 4).

Le Grand Conseil a débattu de l'intervention au cours de la session d'été 2020 et a adopté son point 6 sous forme de postulat (les délais pour la communication des dates et de la durée exacte de la session sont clairement établis). Les députées et députés ont aussi fait remarquer que, même en présence de délais clairs, les sessions ne peuvent être planifiées

que de façon limitée si les motions d'ordre du Grand Conseil entraînent de nouvelles modifications de leurs durées et de leurs horaires. Ils ont exprimé des opinions divergentes sur les sept autres points. Le Grand Conseil a rejeté ces derniers, même sous forme de postulats (cf. Journal du Grand Conseil 2020, débats des 2 et 3 juin 2020).

6.3 *Droit applicable*

L'actuel système des sessions se fonde pour l'essentiel sur l'article 4 RGC, qui prévoit le nombre de sessions, mais aussi les jours et les heures de ces dernières. La planification et le programme détaillés de la session sont fixés par le Bureau du Grand Conseil (ci-après Bureau), qui adopte le plan de la session (cf. art. 5, 25 et 80 RGC) au plus tard avant la session.

6.4 *Possibilités de mettre en œuvre l'intervention et autres options*

6.4.1 *Mises en œuvre possibles*

L'intervention demande essentiellement au Bureau une planification plus systématique et plus fiable des sessions et souhaite en particulier éviter que des sessions doivent rapidement être prolongées ou écourtées. Les sessions doivent être mieux planifiables à l'avance (voir, pour l'ensemble, les remarques figurant déjà au ch. 2.4.3 ci-dessus) ;

L'intervention demande en particulier l'examen d'une extension de la session du lundi au vendredi, d'un avancement ou d'une prolongation de l'horaire des séances (en particulier le jeudi), d'une extension de deux séances du soir par semaine, d'une prolongation de certaines sessions d'une demi-semaine ou d'une semaine entière, d'une tenue des séances de groupe uniquement le lundi matin de la première et de la deuxième semaines, d'un établissement clair des délais pour la communication des dates et de la durée exacte de la session, d'une répartition des affaires à l'ordre du jour selon deux degrés de priorité et d'une « extension » de l'ordre du jour de manière à éviter que la session ne se termine plus tôt que prévu. La plupart de ces propositions présupposent une modification du RGC (et notamment de l'art. 4 RGC), tandis que certaines, comme celle relative à la priorisation, pourraient aussi être mises en place par une simple modification de la pratique ou par une décision du Bureau, mais il faudrait impliquer au préalable le Conseil-exécutif dans ce processus.

Une extension des sessions, des horaires des séances et des séances du soir permettrait sans doute une meilleure absorption du volume des affaires au Grand Conseil et ne nécessiterait la convocation de sessions supplémentaires que dans des cas tout à fait exceptionnels. En outre, l'instauration de délais clairs concernant les horaires exacts des séances permettrait de mieux planifier les travaux des sessions et de les prioriser systématiquement.

Il serait certes possible de répartir les affaires à l'ordre du jour en deux degrés de priorité, comme demandé. Il faudrait cependant d'abord fixer des critères pertinents permettant d'attribuer les affaires à l'une ou l'autre catégorie et conférer au Bureau la compétence de choisir seul la catégorie des affaires, c'est-à-dire sans que le plenum puisse revenir sur cette décision. En effet, si, au contraire, le Grand Conseil avait la possibilité de changer, sur motion d'ordre, des objets de catégorie, cela ne garantirait pas que la planification serait établie suffisamment à l'avance et de façon fiable et adaptée. Se pose en outre la question de savoir si l'on pourrait demander aux membres du gouvernement voire exiger d'eux qu'ils soient présents au Grand Conseil durant deux périodes distinctes (une fois pour les affaires ayant le premier degré de priorité et une fois pour les autres). De plus, il serait impossible de garantir la priorisation de toutes les affaires si le Conseil-exécutif pouvait voter certaines affaires (telles que les interventions, pour lesquelles le type et la durée des débats dépendent de la présence ou non de motions d'ordre, seuls les débats réduits étant possibles en pareil cas) après la « séance de préparation des sessions du Bureau ». En ce qui concerne la demande d'étendre considérablement l'ordre du jour, il y a lieu de préciser que le système bernois ne connaît pas de trop-plein, car toutes les affaires prêtes à être débattues devant le Grand Conseil lui sont soumises lors de la session suivante et que, partant, il n'existe pas de « réserve » d'affaires en vue d'un traitement anticipé. Le Grand Conseil a aussi pour but de délibérer aussi vite que possible sur toutes les affaires qui lui sont soumises par le Conseil-exécutif et qui sont prêtes

à être débattues, et de ne pas les garder en attente. Enfin, la planification est par nature un processus continu et il est impossible de prévoir toutes les éventualités (sur ce point, voir aussi p. 4).

6.4.2 Autres options

Une alternative formelle pourrait être de remplacer le système actuel, composé (comme, jusqu'à présent, dans le canton de Berne ou, par exemple à la Confédération) d'un nombre inférieur de sessions plus longues par un système hebdomadaire comprenant (comme dans le canton de Zurich) un jour de séance régulier, avec de fréquent « trop-pleins » de l'ordre du jour. Les avantages de ce système (séances plus régulières et plus courtes, capacité accrue de réaction et de traitement par le parlement, charge plus égalitaire de la politique sur les députées et les députés) sont contrebalancés par des inconvénients, et notamment par le fait que les députées et les députés assument, en raison de leur mandat, une charge permanente, qu'ils/elles sont en permanence observé-e-s par les médias, que la politique se concentre donc plus sur les questions d'actualité et que les travaux du Grand Conseil perdent en stabilité. Le système fondé sur un jour hebdomadaire complique en particulier les débats sur les longues affaires parce que ceux-ci doivent être interrompus après une journée et ne peuvent reprendre que plusieurs jours plus tard et qu'il est presque impossible de débattre en parallèle sur des affaires plus courtes²⁸.

Le Grand Conseil a déjà discuté plusieurs fois d'un changement de son système mais a toujours rejeté cette démarche²⁹.

6.5 Proposition du Bureau du Grand Conseil

Le Bureau propose au Grand Conseil de modifier le RGC de façon à ce que les horaires des séances soient allongés et durent, le matin, jusqu'à midi et, l'après-midi, jusqu'à 17 heures lorsqu'il n'y a pas de séance du soir, sauf le jeudi, et que les séances aient aussi lieu le mardi après-midi (c'est-à-dire qu'il n'y ait plus de séance de groupe le mardi après-midi de la première semaine de session). Il convient en outre de décider que les horaires des séances seront fixés de façon adaptée au moins six mois à l'avance.

7. Contrôle des indemnités versées au Grand Conseil

L'article 129 RGC dispose que les indemnités sont réexaminées une fois par législature. Le Bureau a réalisé l'examen 2019/2020 et a estimé que ces indemnités étaient dans l'ensemble adéquates. Il juge cependant nécessaire de prévoir pour les députées et les députés une prévoyance professionnelle appropriée concernant leur mandat au Grand Conseil. Il a donc déposé une motion le 18 mai 2020 afin que le Grand Conseil prépare un projet de loi à cet effet.

8. Activités dans les situations extraordinaires

En décembre 2019, la Chine a été le berceau d'une pandémie mondiale causée par un coronavirus susceptible de provoquer de graves affections des voies respiratoires des personnes atteintes (COVID-19). Dès fin février, le Conseil fédéral a pris des mesures pour combattre ce virus et ses conséquences ; il a déclaré le 16 mars 2020 que la Suisse était dans une situation extraordinaire, ce qui l'autorisait à édicter des ordonnances de nécessité et à prendre des mesures d'urgence.

Le Conseil-exécutif a, de son côté, dès le 20 mars 2020, pris de telles ordonnances en vue, en particulier, de soutenir les établissements de santé bernois et l'économie. Ces ordonnances doivent être approuvées par le Grand Conseil (art. 91 ConstC). La loi cantonale sur la protection de la population et sur la protection civile permet en revanche au Conseil-exécutif de décider seul des dépenses à engager lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des

²⁸ Le canton de Zurich reporte par exemple un grand nombre d'affaires très loin dans le temps.

²⁹ Cf. remarques complémentaires figurant sur ce point dans le rapport présenté le 3 décembre 2012 par la Commission de révision du droit parlementaire sur la modification de la LGC et du RGC (Journal du Grand Conseil 2013, annexe 2, p. 23 ss).

mesures urgentes en situation d'urgence, sous réserve que la Commission des finances du Grand Conseil en soit informée sans délai (art. 80 LCPPCi).

Le parlement et ses organes ont tranché plusieurs questions que la législation sur le Grand Conseil ne règle pas parce que le législateur n'a pas envisagé la situation liée au coronavirus à laquelle il est actuellement confronté (en termes, p. ex., de maintien de ses capacités de traitement ou d'alternatives aux débats et aux prises de décisions en présentiel). Même s'il a examiné les autres questions il y a longtemps, il estime qu'aucune modification n'est nécessaire (compétences en matière de dépenses dans les situations extraordinaires)³⁰. Pour le Bureau du Grand Conseil, les expériences liées à l'actuelle pandémie rendent opportun un contrôle des activités du Grand Conseil et de ses organes dans les situations extraordinaires.

9. Résumé et proposition

Il convient, pour résumer, de faire observer que le nouveau droit parlementaire, qui est entré en vigueur le 1^{er} juin 2014, répond parfaitement, lorsque la situation est « normale », aux exigences d'une activité parlementaire moderne et correspond aux standards actuels en la matière. En outre, la législation sur le Grand Conseil a, en pratique, fait ses preuves. Il est donc inutile de la modifier d'urgence, même en ce qui concerne le système des commissions.

Le Bureau a cependant repéré un besoin d'optimisation dans trois domaines concernant, d'une part, les débats menés en amont par les commissions sur les affaires financières et, d'autre part, la planification des sessions. Il propose concrètement, sur ces points, de planifier les sessions de façon plus contraignante, en allongeant un peu leurs horaires et d'examiner comment impliquer davantage les commissions spécialisées et la CIRE dans les affaires financières. Il préconise en outre de prévoir une prévoyance professionnelle destinée aux députées et aux députés, dans le cadre de leur mandat parlementaire. Enfin, il demande au Grand Conseil d'examiner dans quelle mesure son activité et celle de ses organes doit être adaptée aux « situations extraordinaires ».

Le Bureau du Grand Conseil propose à ce dernier de prendre connaissance du présent rapport.

Berne, le 18 mai 2020

Au nom du Bureau du Grand Conseil

Le président : *Hannes Zaugg-Graf*

Le secrétaire général du Grand Conseil :
Patrick Trees

³⁰ Cf. initiative parlementaire 185-2013 de la Commission de révision du droit parlementaire (Modification constitutionnelle pour renforcer les pouvoirs du Grand Conseil), qui a contrôlé concrètement la possibilité de réserver au Grand Conseil ou à l'un de ses organes la compétence concernant les dépenses élevées causées par une situation extraordinaire (cf. rapport CIRE du 10 octobre 2016 concernant la modification de la Constitution du canton de Berne, Journal du Grand Conseil 2016, annexe 18, p. 13 ss).