



Büro des Grossen Rates
Bureau du Grand Conseil

Révision partielle du règlement du Grand Conseil (RGC) en raison de mandats d'examen et de mandats législatifs

Rapport du Bureau du Grand Conseil au Grand Conseil

Table des matières

1.	Synthèse	2
2.	Contexte et mesures nécessaires	2
3.	Forme de l'acte législatif	4
4.	Commentaires des articles	4
4.1	Article 16 RGC : indications supplémentaires en cas de liens d'intérêt des membres du conseil.....	4
4.2	Article 36 RGC : consultation des commissions concernant le budget/le PIMF et la planification des investissements en règle générale par la Commission des finances	7
4.3	Article 72 RGC : discussion en cas de motions ou de postulats rejetés même sans avoir été combattus	8
5.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes	10
6.	Répercussions financières	10
7.	Répercussions sur le personnel et l'organisation	10
8.	Répercussions pour les communes	10
9.	Répercussions sur l'économie	10
10.	Proposition	10

1. Synthèse

En raison de mandats d'examen et de mandats législatifs adoptés par le Grand Conseil, le Bureau du Grand Conseil soumet à ce dernier une révision partielle du règlement du Grand Conseil (RGC) du 4 juin 2013¹ qui pourrait entrer en vigueur à compter du changement de législature, soit le 1^{er} juin 2022.

Conformément à la motion 044-2020, il s'agit d'apporter des modifications sur le plan matériel à trois articles : pour ce qui est de l'article 16 RGC, les indications fournies par les membres du Grand Conseil concernant leurs *liens d'intérêt devraient être complétées par des informations supplémentaires* ; pour ce qui est de l'article 36 RGC, la Commission des finances devrait désormais *consulter en règle générale les autres commissions permanentes lorsqu'il est question du budget, du plan intégré mission-financement et de la planification des investissements* ; pour ce qui est de l'article 72 RGC, une motion ou un postulat devrait faire l'objet d'une *discussion* au sein du conseil, si l'intervention parlementaire est *rejetée alors qu'elle n'a pas été combattue au préalable* (art. 72 RGC).

2. Contexte et mesures nécessaires

Lors de sa session d'hiver 2020, le Grand Conseil a traité l'intervention parlementaire 044-2020 « *Version améliorée du registre des indications fournies par les membres du Grand Conseil* ». Les chiffres 1 et 4 ont été adoptés sous forme de motion, les chiffres 2 et 3 sous forme de postulat². Il s'agit donc d'un mandat contraignant visant à compléter le registre des indications fournies par les membres du Grand Conseil sur leurs liens d'intérêt et la liste des liens d'intérêt figurant sur les pages personnelles des membres du Grand Conseil par des indications supplémentaires utiles à la transparence (point 1

¹ RSB 151.211

² <https://www.gr.be.ch/gr/fr/index/geschaeft/geschaeft/suche/geschaeft.gid-e474e55011a04b67b11ca75103db65cc.html>

de la motion) et à mettre à disposition le registre sous forme électronique facilement modifiable (point 4). Il convient en outre d'examiner si les membres du Grand Conseil devraient être tenus de communiquer ces informations complémentaires dans un souci de transparence (point 2) et de vérifier les choix offerts dans les rubriques « catégorie », « organe » et « fonction » sous l'angle de la clarté et de l'exhaustivité (point 3). Une modification de l'article 16 du règlement du Grand Conseil permettrait de répondre à ces exigences.

Par ailleurs, le Grand Conseil a pris connaissance au cours de sa session d'automne 2020 du rapport du Bureau sur certains mandats d'examen concernant la législation sur le Grand Conseil (cf. rapport du Bureau du 18 mai 2020 [2020.RRGR.257])³ et adopté une déclaration de planification demandant d'examiner une nouvelle fois une intervention⁴ déjà adoptée en partie⁵. Il s'agit de prendre *des dispositions en cas de rejet sans délibération d'interventions qui n'ont pas été combattues auparavant*. Une modification de l'article 72 du règlement du Grand Conseil permettrait de répondre à cette exigence.

Le Bureau a également constaté, dans le rapport précité, un besoin d'optimisation dans quatre domaines. Premièrement, il faudrait prévoir une planification plus contraignante des sessions avec des *temps de séance un peu plus longs*. Deuxièmement, il faudrait envisager d'*impliquer davantage les commissions spécialisées et la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) dans les affaires financières*. Troisièmement, il faudrait *instituer une prévoyance professionnelle* pour les parlementaires dans le cadre de leur mandat et quatrièmement, il faudrait *adapter l'activité du Grand Conseil et de ses organes en cas de situations extraordinaires*. En ce qui concerne *l'allongement de la durée des séances*, le Grand Conseil a adopté, lors de l'examen du rapport, une déclaration de planification selon laquelle la durée des séances devait demeurer inchangée, c'est-à-dire qu'elle ne devait pas être allongée, raison pour laquelle le Bureau ne propose pas de modification à ce sujet⁶. Concernant la *prévoyance professionnelle*, le Bureau a déposé une motion (095-2020), rejetée par le Grand Conseil lors de la session de printemps 2021, raison pour laquelle le Bureau ne propose pas non plus de modification dans ce domaine. Les adaptations nécessaires devraient de toute façon être effectuées au niveau de la loi. Enfin, le thème *de l'activité du Grand Conseil et de ses organes en cas de situations extraordinaires* ne fait pas l'objet du projet présenté. D'une part, le Grand Conseil a déjà décidé, lors de la session d'hiver 2021, de modifier la loi sur le Grand Conseil quant au volet de la *poursuite des activités*, avec une entrée en vigueur le 1^{er} juin 2022 (vote à distance et par voie de circulation en situation de crise). D'autre part, les *questions institutionnelles* sur ce thème (p. ex. participation renforcée du Parlement) nécessitent encore des clarifications approfondies et ne pourraient de toute façon pas être réglées uniquement au niveau du règlement du Grand Conseil. Parmi les mandats d'examen susmentionnés soumis au Bureau, il reste donc le thème d'une éventuelle *implication plus forte des commissions dans les affaires financières*, par la Commission des finances (CFin) du Grand Conseil. Une modification de l'article 36 du règlement du Grand Conseil permettrait de répondre à cette exigence.

Lors de la session d'hiver 2020, le Grand Conseil a pris connaissance et adopté sous forme de postulat l'intervention parlementaire 125-2020 « Parlement numérique 2.0 »⁷. Il s'agit d'examiner si une stratégie doit être élaborée afin de permettre au Grand Conseil de siéger virtuellement, même en situations exceptionnelles (point 1), et si les bases légales doivent être adaptées pour que premièrement, les membres du Grand Conseil soient considérés comme présents même en cas de vidéoconférence, pour que deuxièmement une solution technique permette aux participantes et aux participants à la séance d'obtenir la parole et que troisièmement les interventions parlementaires puissent être valablement déposées par voie électronique. Comme mentionné plus haut, le Grand Conseil a déjà décidé, lors de sa session d'hiver 2021, de modifier la loi pour garantir la « poursuite de l'activité parlementaire », avec une entrée en vigueur le 1^{er} juin 2022 (vote à distance et par voie de circulation

³ <https://www.gr.be.ch/gr/fr/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaefte.gid-924d29ac07bc4292b17e797a6b853808.html>

⁴ Intervention parlementaire 091-2019 délibérée le 25 novembre 2019 : chiffre 1 (répétition du vote à l'issue de la réouverture des débats) adopté sous forme de postulat ; chiffre 2 (annulation du vote et débat ordinaire) adopté sous forme de postulat ; chiffre 3 (plus de vote sur les motions et postulats non contestés) rejeté

⁵ Cf. déclaration de planification 3 adoptée (Vanoni, Les Vert·e·s et Hamdaoui, Le Centre)

⁶ Cf. déclaration de planification 4a adoptée (Schwarz, UDF)

⁷ <https://www.gr.be.ch/gr/fr/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaefte.gid-44421191b938426d8fff5219d60eb36b.html>

en situation de crise). En conséquence, la mise en œuvre technique sera définie en détail par le Bureau en cas de situation de crise : des visioconférences seraient envisageables, mais le droit de prendre la parole en mode externe et virtuel a été exclu. Enfin, un nouvel environnement de travail pour le Grand Conseil (Poste de travail 7.0) doit permettre de déposer des interventions de manière purement numérique. Il n'est donc pas nécessaire de procéder à des adaptations législatives dans ce domaine.

3. Forme de l'acte législatif

Les modifications proposées ne concernent que des domaines qui soit précisent des dispositions légales (p. ex. publication des liens d'intérêt [art. 15, lit. a LGC, loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil]⁸), soit fixent des règles pour le fonctionnement du conseil (p. ex. possibilités de délibération au conseil des motions ou postulats). Une adaptation au niveau du règlement du Grand Conseil est donc suffisante (art. 3 LGC). Raison pour laquelle le choix a été fait de renoncer à une procédure de consultation (art. 5 de l'ordonnance du 26 juin 1996 sur les procédures de consultation et de corapport [OPC]⁹) et le projet sera examiné en une lecture unique par le Grand Conseil (art. 75 LGC).

Si des propositions plus approfondies devaient être formulées sur ces thèmes lors des débats parlementaires, il resterait à examiner si une adaptation au niveau du règlement du Grand Conseil serait suffisante.

4. Commentaires des articles

4.1 Article 16 RGC : indications supplémentaires en cas de liens d'intérêt des membres du conseil

Dans le canton de Berne, la *Constitution* oblige les membres du Grand Conseil à rendre public leurs liens d'intérêt (art. 82, al. 1, 2^{ème} phrase, ConstC), eu égard au fait que les membres du Grand Conseil *représentent le peuple* et donc aussi des *groupes d'intérêts*. Ils entretiennent une multitude de relations et de liens d'intérêt, ce qui est conditionné et voulu par le système de milice. Des conflits d'intérêts peuvent néanmoins survenir. La publication des liens d'intérêt a pour but d'instaurer la *transparence* à ce sujet, mais pas d'interdire les liens d'intérêt.

Les secrets professionnels sont toutefois réservés par la Constitution, car, selon le Code pénal, est punissable toute personne qui révèle un secret qui lui a été confié en vertu de sa profession. Cela concerne notamment les ecclésiastiques, avocats, défenseurs en justice, notaires, conseils en brevet, contrôleurs astreints au secret professionnel en vertu du Code des obligations, médecins, dentistes, chiropraticiens, pharmaciens, sages-femmes, psychologues, infirmiers, physiothérapeutes, ergothérapeutes, diététiciens, optométristes, ostéopathes, ainsi que leurs auxiliaires, auxquelles s'ajoutent les personnes impliquées dans la recherche sur l'être humain et dans le domaine de la poste et des télécommunications (cf. art. 321 ss. du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 [CP]¹⁰).

La législation sur le Grand Conseil concrétise les dispositions constitutionnelles relatives aux liens d'intérêt. La *loi* oblige les membres à rendre publics leurs liens d'intérêt en entrant au Grand Conseil et en cas de changement (art. 15, al. 1, LGC). Les membres du Grand Conseil doivent fournir des déclarations complètes et conformes à la vérité (*auto-déclaration*) [comme à la Confédération]. À cet effet, il leur est demandé de vérifier leurs indications tous les six mois.

⁸ RSB 151.21

⁹ RSB 152.025

¹⁰ RS 311.0

Le *Règlement du Grand Conseil* définit concrètement les activités devant être annoncées et publiées dans le registre des indications, *accessible au public* (art. 16 RGC). Ce *registre* est disponible sur le site web du Grand Conseil, où un lien vers les groupes d'intérêts renvoie vers les pages personnelles des membres.

Le secret professionnel est réservé et, conformément à l'article 16 RGC, tout membre du Grand Conseil renseigne le Bureau sur :

- a ses activités professionnelles ;
- b les fonctions qu'il exerce au sein d'organes de direction, de surveillance, de conseil ou autres dans des sociétés, établissements ou fondations suisses ou étrangers, de droit privé ou de droit public ;
- c les fonctions permanentes de direction ou de conseil qu'il exerce pour le compte de groupes d'intérêts suisses ou étrangers ;
- d les fonctions qu'il exerce au sein de commissions ou d'autres organes de la Confédération, du canton ou de communes bernoises ;
- e les fonctions politiques importantes qu'il exerce.

Comme mentionné (au point 2), la *motion 044-2020 « Version améliorée du registre des indications fournies par les membres du Grand Conseil »*, adoptée en partie, demande que le registre des indications fournies par les membres du Grand Conseil et la liste des liens d'intérêt figurant sur les pages personnelles des membres du Grand Conseil soient complétés dans un souci de transparence (point 1 de la motion) et que le registre existe également sous forme électronique exploitable facilement (point. 4). Il convient en outre d'examiner si les membres du Grand Conseil doivent être tenus de communiquer des informations complémentaires dans un souci de transparence (point 2) et si les choix offerts dans les rubriques « catégorie », « organe » et « fonction » doivent être examinés sous l'angle de la clarté et de l'exhaustivité (point 3).

Lors des débats du 3 décembre 2020 au Grand Conseil¹¹, les membres ont reconnu à l'unanimité que les liens d'intérêt étaient inhérents à un parlement de milice. La majorité des membres a souhaité que les informations complémentaires soient publiées à des fins de pertinence du registre. Ce qui, au vu du registre des indications du Parlement fédéral, serait, à leurs yeux, aisé à mettre en œuvre.

Au sujet des informations complémentaires, l'auteur de la motion proposait également d'annoncer premièrement si la fonction est *exercée d'office* ou *par intérêt personnel*, deuxièmement si le mandat est *bénévole* ou *rémunéré*, et troisièmement de *spécifier l'activité principale* en stipulant *l'employeuse* ou *l'employeur*, cette troisième proposition ayant cependant fait l'objet d'une critique.

Le porte-parole de la motion précisait en outre que les points 1 et 2 de la motion étaient liés, s'agissant dans les deux cas de nouvelles indications, mais que si le point 2 était adopté sous forme de postulat, il serait tout à fait envisageable de soupeser si les nouvelles indications seraient obligatoires pour tout le monde ou si certaines pourraient être facultatives. Concernant le point 3, le porte-parole de la motion a indiqué qu'il ne portait pas sur de nouvelles indications supplémentaires, mais sur la transparence du registre existant. Enfin, le point 4 de l'intervention parlementaire visait à faciliter la mise à disposition électronique des données sous une forme facilement exploitable¹².

¹¹ <https://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwbinary.DOKUMENTE.acq/c0bfb8f3f80047d9a05d384ebc3078c5-332/8/PDF/2020.RRGR.65-GR-Wortlaut-dokument-DF-219423.pdf>

¹² Les indications à publier ont déjà été examinées par le passé, notamment dans le cadre de la *révision du droit parlementaire* de 2013. Il s'agissait de décider si les *revenus* professionnels ou extraprofessionnels en rapport avec des liens d'intérêts devaient être révélés (postulat Masshardt 137-2011 « Publication des revenus tirés du lobbyisme »). Cette proposition a été abandonnée et *le droit en vigueur maintenu*. La commission chargée de cette affaire avait considéré que l'obligation de révéler les revenus en rapport avec les liens d'intérêt empiéterait fortement sur la sphère privée des membres du Grand Conseil, ce qui, à ses yeux, ne se justifiait pas a priori en ce qui concerne les *revenus professionnels* puisque ceux-ci relèvent, à son avis, tout autant de la sphère privée que pour le reste de la population. Ladite commission a également fait remarquer que les membres du Grand Conseil ne seraient à cet égard pas plus « dépendants » que les autres citoyennes et citoyens. L'obligation de communiquer les *revenus extraprofessionnels* a été abandonnée, car les membres du conseil peuvent aussi se sentir redevables à une institution, même sans en retirer un bénéfice financier et parce que les conflits d'intérêts sont possibles même sans liens financiers. Mais la commission a surtout douté de l'effet escompté d'un tel durcissement. En pratique, la transparence absolue serait impossible. Les problèmes de délimitation entre *revenus professionnels* et *revenus extraprofessionnels* seraient inévitables, par exemple pour les activités accessoires qui seraient impossibles sans l'exercice d'une activité professionnelle déterminée ou sans la proximité que cette activité procure, ou alors pour les activités extraprofessionnelles qui doivent être exercées d'office. En outre, une imprécision inhérente au système existerait d'ores et déjà du fait de la réserve du secret professionnel ayant pour effet que tous les liens d'intérêt ne peuvent pas être communiqués (cf. rapport présenté le 3 décembre 2012 par la Commission de révision du droit parlementaire sur la modification de la LGC (Journal du Grand Conseil 2013, annexe 2, commentaires de l'art. 16 RGC). Ainsi, *le Grand Conseil a rejeté une intervention similaire en 2016* (Motion 300-2015, PS-JS-PSA « Revenus tirés des liens d'intérêt : faire la transparence »). La majorité des membres avait estimé qu'il suffisait d'indiquer les liens d'intérêt en tant que tels sans les revenus, car des conflits d'intérêts pouvaient survenir même sans cette information, étant entendu que le caractère explicite et la transparence du registre étaient de toute façon limités en raison du secret professionnel.

Le mandat donné par le Grand Conseil, selon lequel il y a lieu d'indiquer des informations complémentaires et qu'elles *doivent* être complétées (point 1 de la motion) et *doivent* figurer (point 2) au registre des indications a pour conséquence une *modification du RGC*¹³, étant donné que le registre se base sur les prescriptions du règlement du Grand Conseil¹⁴. La proposition porte sur les compléments d'informations, comme évoqué lors des débats du Grand Conseil. Partant du fait que le règlement sera de toute façon modifié, on peut également veiller à ce que la description des indications soit *plus claire* (cf. mandat d'examen, point 3 de l'intervention). Par ailleurs, le Bureau est d'avis que *l'ensemble des membres du Grand Conseil* doit être soumis aux mêmes exigences. La pertinence du registre serait, selon lui, trop limitée si certaines informations étaient fournies uniquement sur une base volontaire.

Étant donné qu'au *Parlement fédéral*, certaines des nouvelles informations mentionnées lors des débats du Grand Conseil doivent déjà être indiquées (concernant l'employeuse ou l'employeur et la question d'un mandat rémunéré ou d'une activité bénévole), la réglementation fédérale est présentée ci-après. Elle fournit également des indications sur la clarté des formulations.

Article 11, loi sur le Parlement : obligation de signaler les intérêts (RS 171.10)

¹ Lorsqu'il entre en fonction et au début de chaque année civile, tout député indique par écrit au bureau:

- a) ses activités professionnelles; s'il est salarié, il précise sa fonction et son employeur¹⁵;
- b) les autres fonctions qu'il occupe au sein d'organes de direction, de surveillance, de conseil ou autres dans des sociétés, établissements ou fondations suisses ou étrangers, de droit privé ou de droit public;
- c) les fonctions de conseil ou d'expert qu'il exerce pour le compte de services de la Confédération;
- d) les fonctions permanentes de direction ou de conseil qu'il exerce pour le compte de groupes d'intérêts suisses ou étrangers;
- e) les fonctions qu'il exerce au sein de commissions ou d'autres organes de la Confédération.

^{1bis} Si le député exerce l'une des activités visées à l'al. 1, lit. b à e, il précise s'il le fait à titre bénévole ou si l'activité concernée est rémunérée. Les défraiements ne sont pas pris en compte¹⁶.

² Les Services du Parlement établissent un registre public des indications fournies par les députés.

³ Tout député dont les intérêts personnels sont directement concernés par un objet en délibération est tenu de le signaler lorsqu'il s'exprime sur cet objet au conseil ou en commission.

⁴ Le secret professionnel au sens du Code pénal est réservé.

Le Conseil national et le Conseil des États ont en outre convenu de la publication de la *double nationalité* des membres qui complètent les brèves biographies accessibles au public sur lesquelles figurent les communes d'origine et d'habitation des membres¹⁷.

Selon les exigences de l'intervention parlementaire 044-2020 et la disposition proposée pour le règlement du Grand Conseil, les membres du Grand Conseil devraient désormais indiquer *leur employeuse ou leur employeur* dans le cas d'une activité salariée (art. 16, al. 1, lit. a RGC in fine). Comme à la Confédération, le terme « employeur / employeuse » serait compris au sens des articles 319 et suivants du Code suisse des obligations du 30 mars 1911 (CO)¹⁸, ce qui comprend notamment les dépendances et les liens d'intérêt découlant du droit de donner des instructions, de l'obligation de loyauté et de la perception d'un salaire qui relèvent du droit du travail. Les personnes exerçant une

¹³ Il est possible d'édicter les précisions dont il est question ici sous forme de norme au niveau du RGC. En revanche, si des indications sur les revenus étaient exigées, cela nécessiterait une base légale formelle (cf. également point 3).

¹⁴ En conséquence, il suffirait simplement d'adapter le registre aux nouvelles dispositions du RGC.

¹⁵ À la Confédération, le terme « employeur » est compris au sens des articles 319 ss. CO, ce qui comprend notamment les dépendances et les liens d'intérêt découlant du droit de donner des instructions, de l'obligation de loyauté et de la perception d'un salaire qui relèvent du droit du travail. Les personnes exerçant une activité indépendante peuvent utiliser des désignations professionnelles telles que « entrepreneur » ou « directrice », mais elles doivent également indiquer leur fonction de direction exercée dans le cadre de leur profession (commentaire de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale [loi sur le Parlement, LParl ; RS 171.10], mise à jour Bâle 2021, ch. 9 et 9a concernant l'article 11 LParl).

¹⁶ Toute activité pour laquelle on perçoit un revenu imposable est considérée par la Confédération comme une activité rémunérée à déclarer. Partant, les frais (fiscalement déductibles) ne sont pas pris en compte (commentaire de la LParl, mise à jour Bâle 2021, ch. 13a concernant l'article 11 LParl).

¹⁷ Cf. initiative parlementaire Chiesa 18.406 et art. 16, al. 1, lit. C (nouveau) de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 3 octobre 2003 portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (ordonnance sur l'administration du parlement, [OLPA, RS 171.115]). En revanche, la Confédération a refusé d'indiquer des montants précis concernant les mandats rémunérés à publier (cf. commentaire de la LParl, mise à jour Bâle 2021, ch. 13a concernant art. 11 LParl).

¹⁸ RS 220

activité indépendante peuvent utiliser des désignations professionnelles telles que « entrepreneur » ou « directrice », mais elles doivent également indiquer leur fonction de direction professionnelle, comme il est d'usage à la Confédération. Avec cette nouvelle disposition, les membres du conseil devront également indiquer si l'activité *est exercée d'office* (p. ex. députée ou député d'une commune ou conseillère municipale ou conseiller municipal) et s'il s'agit d'un *mandat bénévole ou rémunéré* (cf. art. 16, al. 1a, lit. a et b RGC). À l'instar de la pratique fédérale, toute activité pour laquelle un membre du conseil perçoit un revenu imposable devrait être déclarée comme étant rémunérée. Partant, les frais (fiscalement déductibles) ne doivent pas être pris en compte (art. 16, al. 1a, lit. b RGC).

Il est également proposé d'apporter une précision afin de rendre les indications requises plus claires (cf. art. 16, al. 1, lit. e RGC). Enfin, une mise à disposition des données sous une forme électronique facilement exploitable (ch. 4 de la motion) est tout à fait possible techniquement (p. ex. fichier Excel) et n'a pas besoin d'être inscrite dans le règlement du Grand Conseil.

4.2 Article 36 RGC : consultation des commissions concernant le budget/le PIMF et la planification des investissements en règle générale par la Commission des finances

Le système actuel composé de huit commissions permanentes existe depuis 2014. Auparavant, le Grand Conseil ne disposait que de trois commissions de surveillance permanentes. Les autres affaires étaient traitées par une commission ad hoc constituée pour chaque affaire et dissoute à l'issue de l'examen préliminaire. En changeant le système des commissions, le législateur espérait augmenter l'efficacité et la continuité de leur travail (traitement de plusieurs affaires lors de la même séance, constitution d'une « mémoire »). Il estimait également que le nouveau système serait davantage compatible avec le principe milice (par rapport au système précédent, où des séances ponctuelles étaient fixées à relativement court terme) grâce à une planification anticipée des séances.

Une évaluation du nouveau système de commissions¹⁹ a été réalisée en 2019 dans le cadre d'un travail de maîtrise à l'Université de Berne et a conclu que le nouveau système permettait d'améliorer le fonctionnement du Parlement, d'exploiter les synergies et de renforcer cette institution (en particulier amélioration du professionnalisme, structure et organisation, constance et efficacité). L'évaluation a néanmoins montré que les commissions ne pèsent pas toutes le même poids politique²⁰. Ainsi, la Commission des finances (CFin) et la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT) seraient les plus prestigieuses, peut-être parce qu'elles débattent toutes les deux de la plupart des opérations de crédit et influencent donc fortement les dépenses cantonales. On pourrait remédier à cela en transférant des tâches d'une commission à une autre, en créant une nouvelle commission ou en limitant le temps de présence dans une commission. Le Bureau estime utile *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*²¹. Lors des débats au Grand Conseil, une oratrice s'est référée à ce point en mentionnant que la préparation des affaires financières était effectuée en parallèle par les commissions spécialisées, mais qu'il était également pertinent que les finances soient traitées au sein de la CFin et qu'il y ait une convergence de traitement de ces affaires vers la CFin. La CIRE souhaite également être mieux impliquée dans les affaires financières²².

Auparavant, la CFin était chargée de préavisier toutes les affaires de crédit. Avec le nouveau système de commissions, cette tâche est partagée entre plusieurs commissions (art. 36, al. 3, lit. g et art. 7 RGC [CFin] ; art. 38, al. 1, lit. b RGC [CJus] ; art. 40, al. 2, lit. c RGC [Commissions spécialisées] ;

¹⁹ 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 (institut des sciences politiques), Berne 2019.

²⁰ La charge de travail des personnes non-membres de la commission est également plus faible que celle des membres de la commission.

²¹ Cf. rapport du Bureau du Grand Conseil du 15 mai 2020 concernant les mandats d'examen relatifs à la législation sur le Grand Conseil, ch. 3.6, p. 9 et ch. 9, p. 18

²² Vote Amstutz, porte-parole du groupe UDC

art. 27, al. 2 en relation avec l'art. 39 RGC [CIRE]). Cette adaptation partait du principe que les commissions spécialisées disposent en effet de plus de connaissances dans leurs domaines que la CFin. Le « retrait » partiel des affaires de crédit de la CFin a également pu avoir lieu du fait que les crédits ne peuvent être accordés que dans le cadre du budget (BU) dont l'examen préliminaire incombe exclusivement à la CFin (art. 36, al. 3, lit. a RGC). Sur cette base, le règlement du Grand Conseil prévoit que la CFin demeure compétente pour toutes les affaires de crédit non inscrites au budget (art. 36, al. 3, lit. g RGC). De même, l'examen des affaires extraordinaires (telles que les crédits supplémentaires et les dépenses liées) relève également de la compétence exclusive de la CFin (art. 36, al. 3, lit. d et art. 36, al. 4 RGC), de même que la haute surveillance sur les finances cantonales, le budget, le PIMF, la planification des investissements et le rapport de gestion (Art. 36, al. 1 et 3, lit a à c RGC). Enfin, la CFin en tant que commission de surveillance jouit d'un droit d'évocation sur les commissions spécialisées, à qui elle peut au besoin retirer les affaires si elle estime par exemple que la vue d'ensemble d'un point de vue financier est menacée (art. 30, al. 3 RGC)²³. En résumé, le législateur a considéré que la CFin *reste seule compétente pour les affaires financières lorsqu'il s'agit d'une vue d'ensemble* (p. ex. concernant le budget, le plan intégré mission-financement, la planification des investissements, les dépenses liées) ou en *situations extraordinaires* (p. ex. concernant des montants non inscrits au budget, des crédits supplémentaires).

Cependant, dans la *pratique*, les commissions spécialisées ont parfois été associées aux affaires financières de la CFin (par le biais de corapports ou de délégations / invitations à des séances), par exemple lors de l'examen préliminaire du BU/PIMF dans le cadre du programme d'économie (programme d'allègement budgétaire 2018) ou en 2021 à la suite des propositions du Conseil-exécutif concernant la planification et la priorisation des investissements.

Si une implication plus forte des commissions spécialisées et de la CIRE dans les affaires financières doit être inscrite dans la législation, il suffit pour cela de modifier le règlement du Grand Conseil en conséquence. On peut aussi renoncer à modifier la législation, si une implication plus forte s'opère d'un commun accord, comme cela a déjà été le cas. Il faudrait alors que la *CFin consulte en règle générale les autres commissions permanentes*²⁴ en matière de BU/PIMF et de planification des investissements (cf. nouvel al. 3a, art. 36 RGC). Une consultation serait également envisageable pour d'autres affaires financières cantonales (p. ex. programmes d'économie). La responsabilité de la vue d'ensemble incomberait toujours à la CFin, mais cette dernière pourrait également s'appuyer sur les connaissances spécialisées des commissions. On renoncerait à régler d'autres questions, afin de ne pas mettre en péril la capacité d'agir de la Commission des finances et du Parlement. Les procédures appropriées dépendraient de chaque cas concret. Si la CFin et les autres commissions ne parvenaient pas à se mettre d'accord sur un processus, il incomberait au Bureau, en tant qu'organe de direction et de coordination politique et stratégique du Grand Conseil (art. 23, al. 1 LGC), de fixer la procédure.

4.3 Article 72 RGC : discussion en cas de motions ou de postulats rejetés même sans avoir été combattus

Au cours de la session de printemps 2019, un postulat n'a été contesté par aucune partie et n'a donc donné lieu à aucune discussion (cf. art. 72, al. 5 RGC) mais l'intervention parlementaire a été rejetée au moment du vote. À la suite de cela, une motion (091-2019) a été déposée afin d'éviter que de tels incidents ne se reproduisent, demandant qu'il soit possible, le cas échéant, d'ordonner une *répétition du vote après nouvelle discussion* (point 1), ou que *le vote soit annulé et qu'il s'ensuive directement un débat ordinaire* (point 2), ou bien encore que les motions ou les postulats non contestés ne soient

²³ Cf. rapport du 3.12.2012 de la Commission de révision du droit parlementaire sur la LGC et le RGC, commentaires de l'art. 36 RGC, Journal du Grand Conseil 2013, annexe 2, p. 45 s. Pour les affaires des autorités judiciaires et du Ministère public, nombre de ces tâches incombent à la CJus (art. 38, al. 2, lit. b, RGC concernant BU / PIMF, rapport de gestion, crédits supplémentaires, motions financières, affaires de crédit).

²⁴ Se limiter aux commissions spécialisées et à la CIRE serait trop restrictif, car les autres commissions de surveillance pourraient également être concernées (cf. pour la CJus art. 38, al. 2, lit. b RGC).

plus soumis au vote (point 3). Le Grand Conseil a adopté les points 1 et 2 sous forme de postulat et rejeté le point 3, également sous forme de postulat²⁵.

Pour exécuter ce postulat, le Bureau du Grand Conseil énonçait dans un rapport les possibilités mentionnées aux chiffres 1 et 2 de la motion ainsi que leurs inconvénients, en particulier le fait que si, dans le cas d'interventions parlementaires, il était envisageable d'annuler simplement des décisions, cela pourrait amener dans d'autres domaines à vouloir abroger des décisions déjà prises sans les examiner. Raison pour laquelle le droit en vigueur n'autorise à revenir sur des décisions que *jusqu'au* vote (art. 97 RGC), notamment pour protéger les minorités au Parlement, afin que les décisions qui n'auraient pas été approuvées ne puissent pas être ensuite purement annulées par une décision majoritaire du Grand Conseil²⁶.

Le bureau a donc présenté deux autres possibilités pour résoudre le problème, mais il a finalement proposé de ne rien changer car l'incident soulevé par l'intervention ne devrait plus se reproduire.

Les alternatives exposées par le Bureau consistaient à compléter le règlement (art. 72 RGC) de telle sorte qu'il soit possible de débattre non seulement lorsque les motions et les postulats sont contestés, mais aussi à *chaque fois que 40 députées et députés le demandent*. Cela provoquerait une discussion à chaque fois qu'une demande formulée dans une intervention serait soutenue par un nombre minimal donné de parlementaires, selon la règle déjà appliquée selon l'ancien droit²⁷. Cette solution déclencherait en outre 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.

On pourrait aussi simplement, en cas de rejet sans débat d'une intervention préalablement non expressément contestée, décider d'autoriser au moins l'autrice ou l'auteur à prendre à nouveau la parole après ce rejet, ce qui permettrait de garantir une expression minimale des opinions. La directive sur le fonctionnement du Grand Conseil prévoit déjà que « si l'intervention n'est pas combattue, son auteure ou son auteur *peut néanmoins brièvement s'exprimer si nécessaire* » (Dir GC 2018, p. 75), s'agissant là d'une prise de parole *avant* le vote.

Le Grand Conseil ayant approuvé une déclaration de planification sur le rapport du Bureau demandant que la question des interventions parlementaires rejetées sans discussion soit à nouveau examinée lors d'une prochaine révision de la législation sur le Grand Conseil, le Bureau estime qu'une réglementation explicite s'impose désormais pour remédier à cette problématique. Il est proposé d'autoriser les discussions à la demande de l'autrice ou de l'auteur ou lorsqu'une motion ou un postulat est rejeté sans avoir été combattu (art 72, al. 5a RGC).

Cela permet de discuter même si l'intervention parlementaire a été rejetée. Au surplus, le vote est réputé annulé. Dans ce cas, la discussion est menée a posteriori, suivie seulement du « véritable » vote sur l'intervention. Il ne s'agit ni d'une réouverture de la discussion au sens de l'article 97 du règlement sur le Grand Conseil, ni d'une reconsidération au sens de l'article 79 de la loi sur le Grand Conseil, mais d'une réglementation spéciale pour ce type de situation exceptionnelle. Dans tous les autres cas, une réouverture des débats sur une décision du Grand Conseil relative à une affaire n'est possible qu'en respectant les critères stricts de reconsidération (art. 79 LGC).

²⁵ <https://www.gr.be.ch/gr/fr/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaefte.gid-64646b0945264661b2d53e096f73f896.html>

²⁶ C'est pourquoi, après le vote, la reconsidération est le seul instrument disponible, assorti toutefois de conditions restrictives ; une majorité de deux tiers des voix est notamment requise (art. 79 LGC).

²⁷ Cf. art. 66, al. 1a RGC

5. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes

Le projet ne figure pas dans le programme gouvernemental de législature 2019-2022. Le besoin d'intervenir découle des mandats parlementaires d'examen et de mandats législatifs mentionnés au chiffre 2.

6. Répercussions financières

Le projet n'a aucune répercussion sur les finances.

7. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Le projet n'a aucune répercussion sur le personnel ni de répercussions sur l'organisation.

8. Répercussions pour les communes

Le projet n'a aucune répercussion sur les communes.

9. Répercussions sur l'économie

Le projet n'a aucune répercussion sur l'économie.

10. Proposition

Le Bureau propose au Grand Conseil d'adopter le projet.

Berne, le 21 février 2022

Au nom du Bureau du Grand Conseil
Le président : *Hervé Gullotti*