



Rapport relatif au système de suppléance pour les membres du Grand Conseil

Rapport du Bureau du Grand Conseil

Table des matières

Table des matières

2

1. Contexte

3

2. Travaux de mise en œuvre du Bureau du Grand Conseil et décision sur la suite de la procédure

3

3. Synthèse

4

4. Proposition.....

5

1. Contexte

Le 14 juin 2022, plusieurs députées ont déposé une motion demandant l'introduction d'un système de suppléance pour le Grand Conseil (M 128-2022). La demande de la motion avait la teneur suivante :

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

Le Bureau du Grand Conseil est prié d'élaborer un projet pour un modèle de suppléance qui permettrait aux membres du Grand Conseil de se faire remplacer durant au moins deux sessions pour les raisons suivantes :

1. *Congé de maternité ou de paternité (congé parental)*
2. *Absence en raison d'une maladie ou d'un accident*
3. *Service militaire ou civil*
4. *Absence due au travail ou aux études (p. ex. séjour Erasmus)*
5. *Absence volontaire (p. ex. congé sabbatique)*

Le développement de la motion met l'accent sur les absences dues au congé de maternité en ces termes :
« *Actuellement, les jeunes mères ne sont pas autorisées à exercer une activité soumise à l'AVS pendant les huit premières semaines (protection de la maternité) et ne peuvent pas participer aux votations sans perdre leur allocation de maternité [...].* »

Lors de la délibération de la motion au Grand Conseil, le 7 mars 2023, cette problématique a été mentionnée dans presque toutes les prises de parole. Elle est donc reconnue sur le fond et a probablement constitué un motif essentiel pour l'adoption du point 1 de la motion¹. Quoiqu'il en soit, le Grand Conseil a adopté, le 7 mars 2023, le point 1 de l'intervention sous forme de motion ainsi que le point 2 sous forme de postulat, rejetant toutefois les autres points.

2. Travaux de mise en œuvre du Bureau du Grand Conseil et décision sur la suite de la procédure

Le 22 mai 2023, le Bureau du Grand Conseil a chargé sa section dédiée à l'examen du droit parlementaire (ExaPar) d'élaborer un projet en vue de l'introduction d'un système de suppléance pour le Grand Conseil durant le congé de maternité et de paternité et d'évaluer si un tel système pourrait aussi être introduit en cas d'absences en raison de maladie ou d'accident. Le projet aurait entraîné une modification de la Constitution cantonale et de la législation sur le Grand Conseil.

La section ExaPar a entamé les travaux correspondants à la mi-septembre 2023, préparant notamment les premières propositions de dispositions légales pour une modification de la Constitution cantonale et de la législation sur le Grand Conseil. Conformément à la motion, une possibilité de suppléance aurait été prévue pour deux sessions au minimum et aurait suivi les principes régissant les viennent-ensuite au sens de la loi sur les droits politiques. Une suppléance aurait été possible en cas d'empêchements en lien avec le congé de maternité et de paternité, ainsi qu'éventuellement en raison de maladie ou d'accident.

Lors d'une séance ultérieure, la section ExaPar a pris connaissance d'une *modification au niveau fédéral* : le 29 septembre 2023, l'Assemblée fédérale a adopté une modification de la loi sur les allocations pour perte de gain selon laquelle le droit à l'allocation de maternité ne s'éteint plus de manière anticipée si la mère participe, en tant que députée, à des séances d'un parlement ou d'une commission parlementaire au niveau fédéral, cantonal ou communal, mais ce, uniquement pour les séances pour lesquelles une suppléance n'est pas prévue.

¹ cf. <<https://www.gr.be.ch/fr/start/geschaefte/geschaeftsuche/geschaeftsdetail.html?guid=1dcc856f86f24a7cb2384a172c98df73>> (Affaire 2022.RRGR.222)

Précision : la modification fédérale en détail

Récemment encore, les députées perdaient leur droit à l'allocation de maternité lorsqu'elles participaient à des séances d'un parlement ou d'une commission, puisque cela s'apparentait à la reprise d'une activité lucrative².

La disposition à cet égard dans la loi fédérale sur les allocations pour perte de gain a été modifiée le 29 septembre 2023 et est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2024, assortie des dispositions d'exécution correspondantes. Désormais, les députées en congé de maternité peuvent participer aux séances d'un parlement ou d'une commission au niveau fédéral, cantonal ou communal sans perdre leur droit aux allocations de maternité. Il faut toutefois pour cela qu'aucune suppléance ne soit prévue pour la séance en question (art. 16d, al. 3 de la loi fédérale du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain [LAPG, RS 834.1])³.

La section ExaPar est d'avis que cette modification fédérale a modifié le cœur même de la situation initiale, puisque dans le cas de l'introduction d'un système de suppléance pour le Grand Conseil, le droit des mères à l'allocation de maternité pourrait toujours s'éteindre prématurément si elles participaient à une séance parlementaire. La section s'est renseignée dans la foulée auprès des *motionnaires* si elles étaient d'avis que la motion devait être mise en œuvre malgré le nouveau contexte, ce qu'elles ont confirmé, arguant en particulier qu'une suppléance pouvait tout de même représenter une décharge durant le congé de maternité.

La section ExaPar a estimé que le *Bureau* du Grand Conseil devait lui aussi s'exprimer à nouveau sur cette nouvelle donne. Ce dernier a décidé le 21 mai 2024, en raison de la nouvelle situation fédérale en lien avec la requête principale de l'initiative pour le canton et le Grand Conseil, de renoncer à la mise en œuvre de la motion (nouveau contexte : en principe, plus de perte de droit à l'allocation de maternité en cas de participation à une séance du parlement ou d'une commission) ainsi que de rédiger un rapport allant dans ce sens à l'attention du Grand Conseil et de demander le classement de l'intervention parlementaire⁴.

3. Synthèse

Le Bureau du Grand Conseil est d'avis qu'en ce qui concerne le point 1 de l'intervention adopté sous forme de motion (suppléance en cas de *congé de maternité ou de paternité*), la situation a considérablement changé, comparée au moment de l'adoption de l'intervention. Selon lui, une mise en œuvre de ce point pourrait même nuire aux députées, notamment dans le cas où, alors même qu'existerait une possibilité de suppléance au Grand Conseil, les députées en question n'en feraient pas usage, préférant participer à des séances du Grand Conseil⁵. Dans une telle situation, les députées perdraient tout de même leur droit à l'assurance maternité, comme par le passé. Dans tous les cas, la nouvelle disposition du droit fédéral implique le risque que, si le canton de Berne introduisait une option de suppléance pour le Grand Conseil, les députées puissent continuer de perdre leur droit à l'allocation de maternité en cas de participation à une séance parlementaire⁶.

² En revanche, en présence d'un « salaire de minime importance » (cf. art. 34d RAVS [RS 831.101]), le droit à l'allocation de maternité ne s'éteint en principe pas, selon le Tribunal fédéral et la pratique en vigueur, pour autant qu'il ne s'agisse que d'une « activité accessoire marginale » (arrêté du TF 9C-893/2012, consid. 4.6 ; 9C_290/2024, consid. 2.2 ss). La décision effective est toujours prise par la caisse de compensation compétente, en tenant compte du cas d'espèce et de toutes les circonstances concrètes. Par « salaire de minime importance », on entend actuellement (état au 1^{er} janvier 2025) un salaire de 2500 francs par année civile.

³ Selon le rapport explicatif de la Confédération du 10 avril 2024 concernant les dispositions d'exécution, une telle participation à une séance, c'est-à-dire une participation sans perte de l'allocation de maternité, n'est possible que si la mère n'a pas le droit de se faire remplacer, en d'autres termes, si la suppléance « n'est pas autorisée » (cf. communiqué de presse du Conseil fédéral du 10 avril 2024 et documents y relatifs : <<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-100666.html>>).

⁴ Conformément à l'option donnée au Conseil-exécutif (Directive sur le Grand Conseil, p. 81 [<<https://www.gr.be.ch/fr/start/grosser-rat.html>>]).

⁵ En effet, la motion n'obligerait pas les mères à trouver une suppléance au Grand Conseil en cas d'empêchement.

⁶ L'article 16d LAPG vaut par ailleurs aussi pour les séances de commission ainsi que pour les séances d'autres organes du Grand Conseil.

Le Bureau renonce aussi à une évaluation plus poussée d'un système de suppléance pour les membres du Grand Conseil en cas de *maladie ou d'accident*, comme le demande le point 2 de la motion qui n'a été adopté que sous forme de postulat. En effet, selon lui, ces cas ne justifieraient pas à eux seuls une modification de la Constitution et de la législation sur le Grand Conseil et ne correspondent pas à la requête principale de l'intervention parlementaire.

4. Proposition

Au vu des considérations présentées ci-avant, le Bureau du Grand Conseil n'estime pas opportun de proposer un système de suppléance au Grand Conseil.

Il propose donc au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport et de classer le point 1 adopté sous forme de motion et le point 2 adopté sous forme de postulat.

Berne, le 11 novembre 2024

Au nom du Bureau du Grand Conseil,
La présidente : *Dominique Bühler*