

Intervention parlementaire

N° de l'intervention: 186-2015
Type d'intervention: Interpellation
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2015.RRGR.633

Déposée le: 10.06.2015

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Machado Rebmann (Bern, LAVerte) (porte-parole)
Sancar (Bern, Les Verts)
Cosignataires: 0

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:

N° d'ACE: du
Direction: Grand Conseil
Classification: –
Proposition du
Conseil-exécutif:



Droit parlementaire: ne sacrifions pas les droits démocratiques sur l'autel de l'efficience

Le premier article de la Constitution du canton de Berne (ConstC) dispose que le canton de Berne est un Etat de droit libéral, démocratique et social. En tant qu'Etat démocratique, le canton fait reposer sa légitimité sur la volonté du peuple¹. Les citoyens ont non seulement le pouvoir de déterminer le droit constitutionnel, comme cela ressort du préambule, mais tout le pouvoir de l'Etat leur appartient dans les limites de l'ordre constitutionnel².

L'article 66 ConstC pose le principe de la séparation des pouvoirs, qui doit présider à l'organisation des autorités (al. 1). Chaque autorité est contrôlée, le Grand Conseil par le peuple (p. ex. par référendum), le Conseil-exécutif et les autorités judiciaires par le Grand Conseil (art. 78 ConstC). Grâce aux instruments de la démocratie directe, le parlement est par ailleurs lui aussi soumis au contrôle du peuple sur certaines questions. La Constitution bernoise, du reste comme d'autres constitutions cantonales modernes, renvoie en ce sens l'image d'un système de poids et de contrepoids. Le principe de la séparation des pouvoirs est bien plus qu'un simple

¹ Proposition commune de la Commission de la révision constitutionnelle et du Conseil-exécutif sur la révision totale de la Constitution cantonale, rapport I, Journal du Grand Conseil 1992, Annexe 21, p. 36

² Bolz Urs, in : Manuel de droit constitutionnel bernois, Berne, 1995, p. 240

principe organisationnel, c'est un droit constitutionnel de l'individu. Toute personne dont ce droit n'a pas été respecté peut introduire un recours constitutionnel³.

Le Grand Conseil édicte les lois et les décrets (art. 74 ConstC). Sous réserve d'une votation facultative, le Grand Conseil peut donc édicter des lois, le parlement et le peuple se partageant le rôle de législateur. En règle générale, les parlements cantonaux procèdent à deux lectures des lois. Ces deux lectures doivent garantir une certaine maturité à la législation et permettre d'éviter les décisions spontanées et émotionnelles ou les erreurs de technique législative. Dans la Constitution de 1894, la seconde lecture était encore obligatoire, dans celle de 1995, ce n'est plus le cas. La disparition de cette obligation de la Constitution permet de se passer de seconde lecture dans des cas justifiés, et ainsi d'accélérer la procédure législative. A l'époque, on voulait permettre une lecture unique pour des modifications insignifiantes, une simple abrogation de loi ou dans des cas urgents⁴. Lors de la dernière révision du droit parlementaire (2013), il a été signalé que le nouveau droit correspondait à l'ancien, qu'il n'y avait aucune modification⁵.

Selon l'article 17, alinéa 1 ConstC, toute personne peut librement former son opinion, l'exprimer sans contrainte par la parole, l'écriture et l'image ou d'une autre manière. L'alinéa 3 garantit le droit de consulter des dossiers officiels dans la mesure où aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose. La nouvelle Constitution voulait imprimer une nouvelle direction à la politique d'information du canton et des communes et favoriser la confiance dans l'activité des autorités. Dans ce domaine, elle affrontait un défi de son temps. Il est en effet de plus en plus indispensable d'accéder de bonne heure à des informations officielles pour pouvoir exercer les droits politiques ou pour faire valoir efficacement ses droits personnels. C'est pourquoi il est très important que la politique d'information des autorités soit ouverte et transparente⁶. C'est à cette fin que la loi sur l'information (LIn) est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1995⁷.

En vertu de l'article 70 ConstC, les autorités sont tenues de donner au public une information suffisante sur leurs activités. Il faut faire la distinction à cet égard entre les droits et devoirs d'information et la publicité des débats des autorités. Les séances plénières du Grand Conseil sont en principe publiques, à moins qu'il ne faille assurer la défense d'intérêts publics importants ou la protection de la personnalité (art. 11 LGC ; art. 3 LIn). Les séances des commissions parlementaires ne sont par contre pas publiques (art. 4 LIn), dans la mesure où elles ne prennent pas de décisions définitives⁸.

La représentation démocratique présuppose la publicité de la procédure parlementaire. La publicité rend les processus décisionnels du parlement transparents, mais donne également de la visibilité aux différentes opinions, solutions et revendications de pouvoir. La publicité du parlement ne reflète pas seulement l'Etat en tant qu'autorité mais aussi la diversité des mobiles et des intentions⁹. La résolution des problèmes sociaux de la collectivité en public est caractéristique du régime démocratique. La publicité permet la critique publique, selon Kant la pierre de touche du

³ Bolz Urs, ibidem, p. 428

⁴ Rapport I, (nbp 1), p. 54

⁵ Proposition de la Commission de révision du droit parlementaire pour la première lecture, art. 75 LGC

http://www.gr.be.ch/gr/fr/index/hintergrund/hintergrund/parlamentsrechtsrevision.assetref/dam/documents/GR/Parlamentsdienste/fr/parlamentsrechtsrevision/R%C3%A9vParl_Proposition%20de%20la%20commission_premi%C3%A8re%20lecture.pdf

⁶ Rapport I, p. 39

⁷ Bolz Urs, ibidem, p. 281

⁸ Ivo Schwegler, in Bernisches Verwaltungsrecht, Bern 2013, p. 332

⁹ Moritz von Wyss, Maximen und Prinzipien des parlamentarischen Verfahrens, Zürich 2001, p. 196

droit légitime¹⁰. De nos jours, la publicité et la transparence des procédures et des mécanismes décisionnels publics est essentielle au contrôle politique, à la remise en question et à la participation des citoyens et citoyennes¹¹. La publicité du processus de décision démocratique, organisé ou institutionnalisé par la Constitution, couvre tous les processus et toutes les institutions qui transforment un intérêt général convenu publiquement en décisions contraignantes, que ce soit sous la forme d'une loi, d'un jugement ou d'une décision administrative¹².

La non-publicité des séances des commissions est décriée dans la doctrine parce que les décisions des commissions ont une influence essentielle sur les décisions prises au parlement¹³. Selon Jörg Paul Müller, le préjudice causé par le secret des délibérations des commissions est inquiétant pour la démocratie¹⁴. Pierre Tschannen demande que les séances des commissions soient ouvertes aux médias¹⁵ et Kurt Nuspliger que certaines de leurs phases, par exemple les discussions de principe, soient publiques¹⁶.

Après une année de nouveau droit parlementaire, on observe une tendance à des lectures uniques. La révision du droit parlementaire s'est par ailleurs accompagnée de l'introduction de limitations strictes du temps de parole.

Le but de cette récente révision totale était manifestement de moderniser la législation, de garantir l'*efficience* du parlement et de renforcer sa position face au gouvernement et à l'administration. C'est en tout cas ainsi que le centre de compétence en management public (KPM) a compris le mandat de la commission, qui souhaitait faire réaliser une étude sur la révision du droit parlementaire¹⁷, et il a volontairement accédé à cette demande : sans même définir le concept d'efficience, ni dans le contexte du parlement, ni de manière générale, sans chercher à savoir qui veut que le parlement cantonal bernois soit efficace et sur quoi repose cette exigence, l'étude emploie ce mot 53 fois. Les interventions parlementaires qui ont mis en marche la révision du droit parlementaire ne réclament nulle part un parlement efficace¹⁸, mais définissent les moyens nécessaires pour atteindre l'objectif visé, comme par exemple le renforcement du parlement par la création de commissions spécialisées permanentes¹⁹. Un credo aux fondements douteux et qui, au mieux, jouit d'une certaine popularité, s'est donc glissé dans la réforme. On peut évidemment dire que d'un point de vue formel le parlement est soumis à la LFP. Cela ne saurait pour autant justifier l'introduction désinvolte de temps de parole et de leur limitation et la généralisation de la lecture unique des lois car la LFP s'adresse avant tout à l'administration. Ni la Constitution ni une autre loi n'exige du parlement qu'il soit efficace. On exige d'un parlement qu'il fasse soigneusement son travail, c'est-à-dire qu'il légifère et prenne des décisions, et qu'il soit contrôlable.

¹⁰ Jörg Paul Müller, Die demokratische Verfassung, Von der Selbstbestimmung der Menschen in den notwendigen Ordnungen des Zusammenlebens, NZZ libro, Zurich 2009, p. 91; Emmanuel Kant, Was ist Aufklärung [tit.fr.: Qu'est-ce que les Lumières?], 1784, VIII/36, cité par Jörg Paul Müller ci-dessus

¹¹ Jörg Paul Müller, Die demokratische Verfassung, ibidem, p. 91

¹² Jörg Paul Müller, Die demokratische Verfassung, ibidem, p. 94

¹³ Moritz von Wyss, ibidem, p. 198

¹⁴ Jörg Paul Müller, Demokratische Gerechtigkeit, p. 162 s.

¹⁵ Pierre Tschannen, Stimmrecht und politische Verständigung, Beiträge zu einem neuen Verständnis von direkter Demokratie, Bâle 1995, p. 423

¹⁶ Kurt Nuspliger, Die Stärkung der parlamentarischen Kommissionen, in Das Parlament – «Oberste Gewalt des Bundes»? Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft, Services parlementaires 1991, p. 238

¹⁷ Andreas Lienhard et al., Reform des Parlamentsrechts im Kanton Bern, Berne 2011, p. 15

¹⁸ M 70/2010, P 99/2010, M 286/2009, M 68/2010, M 69/2010

¹⁹ P. ex. M 70/2010

Les affaires sont généralement préparées par l'administration et traitées par la commission, qui débat à huis clos. Les affaires qui ne sont pas contestées en commission, un organe du Grand Conseil, sont ensuite présentées au Grand Conseil en débat réduit ou en débat organisé. Le temps de parole et le nombre d'intervenants et d'intervenantes sont dans ce cas limités.

Limiter ainsi les débats parlementaires revient en pratique à limiter la publicité des séances du parlement et ainsi la liberté d'information des citoyens et citoyennes : en salle du Grand Conseil ou en direct sur Internet, on entend beaucoup moins d'arguments, voire pas du tout, pesant dans la décision du Grand Conseil ; quant à comprendre la loi... C'est la même chose pour le Journal du Grand Conseil, on n'y trouve presque plus rien. Les questions épineuses si tant est qu'elles soient posées, le sont au mieux en commission, à huis clos donc. Si l'on ne débat plus dans la salle du Grand Conseil, les opinions, les mobiles et les prétentions au pouvoir ne se verront plus, ce qui reste de publicité formelle du parlement sera vidé de son sens et le contrôle démocratique de la population disparaîtra.

Que ce soit durant les débats parlementaires, dans les analyses sur lesquelles s'est basée la réforme, comme l'expertise de KPM, ou dans les articles des Services parlementaires publiés dans le bulletin d'information de la Société suisse pour les questions parlementaires, on ne s'est manifestement pas intéressé à ces effets des débats limités²⁰. Ces restrictions sont d'autant plus radicales lorsque le parlement débat de questions soumises au référendum facultatif. La contradiction est évidente : on considère certaines affaires si importantes que le peuple souverain doit avoir la possibilité de décider, mais de l'autre côté, les représentants et représentantes du peuple ne peuvent même pas débattre librement. Si les débats au Grand Conseil sont limités, nous l'avons déjà mentionné, cela se répercute aussi sur les informations dont disposent les citoyens et citoyennes si le référendum aboutit et qu'il y a une votation, ce qui affecte en retour leur droit à se forger librement une opinion avant une votation (art. 34, al. 2 ConstC). Cette absence de débat a aussi des répercussions sur le message du Grand Conseil, qui s'appuie généralement sur le Journal du Grand Conseil. Qu'est-ce qu'on va bien pouvoir y écrire ? « Le Grand Conseil a adopté cette affaire sans en débattre parce que c'est ce que la commission avait proposé » et « les séances de la commission étant secrètes, les arguments ne peuvent pas être communiqués » ?

La réduction du temps de parole porte également atteinte aux droits fondamentaux des parlementaires²¹ ; la libre communication est entravée, les parlementaires ne disposent que d'arguments limités pour se faire une opinion et dans certaines conditions, il arrive qu'ils ne puissent pas s'exprimer. Ces restrictions du droit de parole n'émanent pourtant pas de la loi sur le Grand Conseil mais du règlement du Grand Conseil, un décret qui, selon la Constitution, sert à préciser les dispositions de la loi. Les membres du Grand Conseil n'ont pas suffisamment d'antidotes à ces restrictions de leur droit d'information et d'expression. Ils ne peuvent quand même pas demander à l'administration de répondre préalablement à leurs questions, ce serait une perte de temps. Sans compter que certaines questions ne surgissent que pendant les débats, par exemple suite à l'intervention d'un collègue. La seule chose qu'ils puissent faire est déposer des propositions, principalement en demandant le débat libre par voie de motion d'ordre en vertu de l'article 91 RGC ou en déposant une proposition de non-entrée en matière ou de modification ou de renvoi en vertu de l'article 92 RGC. Si l'auteur de la proposition ne dispose à son tour que de deux minutes pour justifier sa proposition, cela n'aide pas beaucoup le débat

²⁰ <http://www.gr.be.ch/gr/fr/index/parlamentsdienste/parlamentsdienste/publikationen.html>

²¹ D'après Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, l'art. 17 Cst. et l'art. 19, al. 2 du pacte II de l'ONU s'appliquent à tout le monde, même aux employés et employées du public ou du privé et aux fonctionnaires (cf. p. 357).

libre et la formation de l'opinion. Comme les propositions sont soumises au vote, la multiplication des propositions ralentit le fonctionnement du parlement, ce qui est aux antipodes de l'efficacité prétendue.

Au conseil de ville de Berne, la restriction du temps de parole a déclenché une avalanche de propositions et une mauvaise ambiance générale. On veut tout imposer dans la hâte, les parlementaires se sentent bâillonnés et réduits à donner leur approbation pour la forme²².

Au vu de ces considérations, il faut se demander si le droit parlementaire ne devrait pas être révisé de sorte que le parlement puisse faire son travail en accord avec la Constitution et dans le respect des droits populaires et politiques.

Dans ce contexte, le Bureau du Grand Conseil est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Quelle est la position du Bureau du Grand Conseil quant aux effets de la limitation du droit de parole des membres du Grand Conseil sur la formation de leur opinion et sur leur liberté d'expression ?
2. Quelle est la position du Bureau du Grand Conseil quant aux effets de la limitation du droit de parole des membres du Grand Conseil sur la formation de l'opinion du peuple souverain et sur sa liberté d'information, autrement dit sur le principe de publicité des débats parlementaires ?
3. Quelle est la position du Bureau du Grand Conseil quant aux effets de la limitation du droit de parole des membres du Grand Conseil sur le droit de référendum du peuple souverain ?
4. Si le vote populaire est demandé, quelle substance le canton de Berne donne-t-il au message du Grand Conseil si l'affaire a été traitée en débat réduit ?
5. En passant de deux lectures à une seule, le Bureau du Grand Conseil est-il en train de changer de paradigme ? Dans l'affirmative, sur quoi s'appuie-t-il pour le faire ?
6. Le Bureau du Grand Conseil reconnaît-il que les séances des commissions tenues à huis clos et les débats réduits ou organisés au Grand Conseil portent atteinte au principe de la publicité des débats parlementaires, un outil au service de la séparation des pouvoirs ? Si oui, quelles mesures le Bureau envisage-t-il de prendre ?
7. Le Bureau du Grand Conseil ou le canton de Berne attend-il du parlement qu'il soit efficace ? Si tel est le cas, sur quoi fonde-t-il cette exigence ?
8. Que pense le Bureau du Grand Conseil des propositions de révision suivantes ?

Art. 75 LGC

Nombre de lectures *et droit de parole*

¹ Les objets sont délibérés en une seule lecture.

² Les projets de révision constitutionnelle et les projets de loi font l'objet de deux lectures.

³ Le Grand Conseil peut décider de renoncer à la seconde lecture d'un projet de loi *s'il s'agit de modifications insignifiantes, d'une simple abrogation de loi ou dans des cas urgents*.

²² « Durchwinkaffen », selon l'expression de Rolf Zbinden.

⁴ Chaque membre du Grand Conseil a le droit de s'exprimer au moins une fois par objet.

⁵ Le Bureau du Grand Conseil peut limiter le temps de parole des membres du Grand Conseil si cela est nécessaire au déroulement ordonné des débats.

⁶ 40 membres du Grand Conseil peuvent demander le débat libre. Chaque membre du Grand Conseil qui s'exprime pour la première fois dispose dans ce cas d'au moins cinq minutes de temps de parole.

⁷ La limitation du droit de parole sur les affaires soumises à la votation populaire facultative est autorisée pour autant que chaque membre du Grand Conseil dispose au moins de cinq minutes de temps de parole.

Art. 86 RGC

Mode de délibération et temps de parole

¹ Les objets sont délibérés selon l'un des modes suivants, le débat d'entrée en matière et la discussion par article pouvant en particulier être conduits selon des modes différents :

- a le débat libre (catégorie I),
- b le débat organisé (catégorie II),
- c la procédure écrite (catégorie III).

² Le Bureau peut prévoir un autre mode de délibération. Il doit en informer le Grand Conseil à l'avance. Il peut également rallonger ou réduire le temps de parole.

³ Tout député et toute députée peut demander le débat libre par motion d'ordre déposée au plus tard au début de la délibération.

Art. 87 RGC

Débat libre

Le temps de parole est de

- a cinq minutes *au moins* pour les interventions des porte-parole des groupes, des auteurs et auteures des propositions et de l'auteur ou de l'auteure de l'initiative parlementaire, de la motion ou du postulat ou éventuellement du ou de la porte-parole de la Députation,
- b trois minutes *au moins* pour les interventions des membres qui soutiennent une proposition déjà déposée, pour la seconde intervention du rapporteur ou de la rapporteuse de la commission ainsi que pour le retrait d'une intervention.

Art. 88 RGC

Débat organisé

¹ Lors du débat organisé, le temps de parole total *est limité*.

² Peuvent notamment faire l'objet du débat organisé

- a les débats d'entrée en matière,
- b la délibération des rapports,
- c la délibération des objets préavisés par une commission.
- d *les motions ayant valeur de directive*.

³ Le président ou la présidente répartit équitablement le temps de parole total entre d'une part le rapporteur ou la rapporteuse de la commission, l'auteur ou l'auteure de la proposition, de l'initiative parlementaire, de la motion ou du postulat et d'autre part entre la Députation et les groupes et le conseiller ou la conseillère d'Etat.

⁴ Les groupes indiquent suffisamment tôt comment ils entendent répartir entre leurs membres le temps de parole qui leur a été attribué.

⁵ Une part équitable du temps de parole total est attribuée aux membres du Grand Conseil n'appartenant à aucun groupe.

Art. 89 RGC

Procédure écrite

- ¹ Les interpellations et les questions sont traitées selon la procédure écrite.
- ² Les interpellations sont jointes aux documents de la session, accompagnées de la réponse, et publiées dans le Journal.
- ³ Les questions sont distribuées aux membres du Grand Conseil, accompagnées de la réponse, et publiées dans le Journal.

Abroger l'art. 90 RGC

Art. 98 RGC

Seconde lecture

- ¹ La proposition de renoncer à la seconde lecture est mise aux voix avant la discussion par article.
- ² *Si 40 membres le demandent ou que des propositions n'émanant pas de la commission consultative ont été déposées, la seconde lecture est maintenue.*