



# Intervention parlementaire

## Réponse du Bureau du Grand Conseil

|                                          |                                                                                                                                             |
|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| N° de l'intervention :                   | 128-2022                                                                                                                                    |
| Type d'intervention :                    | Motion                                                                                                                                      |
| Motion ayant valeur de directive :       | <input type="checkbox"/>                                                                                                                    |
| N° d'affaire :                           | 2022.RRGR.222                                                                                                                               |
| Déposée le :                             | 14.06.2022                                                                                                                                  |
| Motion de groupe :                       | Non                                                                                                                                         |
| Motion de commission :                   | Non                                                                                                                                         |
| Déposée par :                            | Rai (Bern, LG) (porte-parole)<br>Esseiva (Bern, PLR)<br>Schild (Bern, pvl)<br>Dunning (Biel/Bienne, PS)                                     |
| Cosignataires :                          | 0                                                                                                                                           |
| Urgence demandée :                       | Non                                                                                                                                         |
| Urgence accordée :                       |                                                                                                                                             |
| Séance du Bureau du Grand Conseil :      | 14.11.2022                                                                                                                                  |
| Proposition du Bureau du Grand Conseil : | <b>Vote point par point</b><br>Point 1 : adoption sous forme de motion<br>Point 2 : adoption sous forme de postulat<br>Points 3 à 5 : rejet |

## Système de suppléance pour le Grand Conseil

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)

### Développement :

Tout comme dans le monde du travail, il faut qu'il soit possible de se faire remplacer pour certaines raisons dans le cadre du travail politique. Il convient de se pencher en particulier sur l'absence pour congé de maternité. 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 (voir arrêt du Tribunal fédéral 9C 469/2021 du 8 mars 2022). Pour le monde du travail, il est aujourd'hui normal d'organiser l'absence de la mère pendant 14 semaines et celle du père

pendant deux semaines quand la famille s'agrandit. Cela doit également être possible dans la vie politique.

D'autres absences devraient également être envisagées pour des formations continues, des congés sabbatiques ainsi que pour le service militaire ou civil. Le Grand Conseil bernois doit également y réfléchir.

Il nous faut une solution : plusieurs Parlements cantonaux et communaux ont déjà introduit un système de suppléance sous différentes formes. Le canton de Genève s'est doté d'un tel système en 2013. Celui-ci prévoit que la suppléance soit octroyée à la candidate ou au candidat ayant obtenu le plus de suffrages après la dernière personne élue. Dans le canton de Genève, on compte actuellement 17 suppléantes ou suppléants pour 100 députées et députés. Le canton de Neuchâtel applique le même principe. Lors du débat, il s'agira de définir les formes d'absences pour lesquelles on pourra faire appel aux suppléantes et suppléants.

Ce système permettra de prendre en considération plusieurs aspects :

- Les suppléantes et suppléants bénéficieront de la légitimité démocratique (première ou premier des viennent-ensuite sur la liste des élections)
- En cas de rapports de force serrés, les absences au sein d'un parti auront moins d'incidence sur la représentativité politique au Parlement.
- La suppléance au sein des commissions est exclue.
- Le nombre de suppléantes et suppléants encadrés administrativement par les Services parlementaires restera limité puisqu'il ne s'agit pas d'un système où une suppléance est prévue pour chaque membre élu.
- Il est possible qu'il soit plus simple de trouver des candidates et candidats ; la pression sera, en effet, moins forte en cas d'empêchement, ce qui rendra la conciliation entre le travail et le mandat parlementaire plus facile.

## Réponse du Bureau du Grand Conseil

Un Parlement constitue l'organe de représentation du peuple. Afin d'assurer une véritable représentation des forces essentielles de la société, le nombre de membres du Parlement ne doit pas être trop bas. Cela étant, il n'existe aucune prescription d'ordres de grandeur pour les Parlements cantonaux. La doctrine indique parfois qu'un Parlement doit être constitué d'au moins 25 membres et qu'un nombre compris entre 50 et 80 est idéal. Plus un canton est hétérogène (p. ex. du point de vue des langues, des confessions ou des zones géographiques), plus la représentation du peuple doit comporter de membres, afin d'être en mesure de refléter le corps social dans toutes ses tendances. Avec ses 160 membres (art. 72 ConstC), le Grand Conseil du canton de Berne est, en comparaison cantonale, un grand Parlement<sup>1</sup>.

Le Grand Conseil est élu selon le mode proportionnel (art. 73 ConstC). Pour chaque cercle électoral, les sièges sont d'abord répartis entre les listes/partis au prorata des suffrages recueillis. Les candidates et les candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix sont ensuite élus pour chaque liste (art. 83 et 86 LDP). Les résultats des suffrages étant souvent très serrés, quelques voix suffisent fréquemment à faire pencher la balance. Les électrices et les électeurs peuvent non seulement voter pour une liste (en déposant une liste déterminée sans la modifier [ou en utilisant un bulletin électoral sans dénomination de liste]), mais aussi exercer une influence notable sur le choix des personnes en biffant sciemment des noms de candidates et candidats ou en inscrivant deux fois le nom d'une personne (cumul), ou encore en votant pour des candidates et candidats d'autres listes (panachage ; cf. l'ensemble de l'art. 80 LDP). On assiste ainsi à un double effet du

<sup>1</sup> Nombre de membres des Parlements cantonaux : ANDREAS AUER, *Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, Berne 2016, p. 52, ch. 141 : ZH (180), BE (160), VD (150), AG (140), TG et VS (130), GR, LU et SG (120), NE (115), FR (110), BS, GE, SO et SZ (100), BL et TI (90), ZG (80), AR (65), UR (64), NW, GL, JU et SH, (60), OW (55) et AI (50).

vote, chaque voix valant pour une candidate ou un candidat, c'est-à-dire pour une personne en particulier, mais aussi, en premier lieu, comme voix pour sa liste. Ce système appelé « concurrence des suffrages nominatifs » comporte donc un élément personnel important et constitue une particularité du système électoral suisse selon le mode proportionnel. Selon Yvo Hangartner et coll., ce système est l'expression de conceptions démocratiques profondément enracinées et il limite la partitocratie<sup>2</sup>.

La Constitution cantonale ne prévoit pas de système de suppléance pour les plénums du Grand Conseil, raison pour laquelle une modification de la Constitution serait nécessaire avant d'introduire une suppléance. La possibilité d'une suppléance a certes été discutée dans le cadre des travaux de révision totale de la Constitution bernoise en 1989-1990, mais elle a été rejetée. Selon la proposition de la minorité discutée à l'époque, « les candidats et candidates non élus ayant recueilli le plus de voix auraient ainsi le droit de remplacer de plein droit au sein du Parlement et des commissions les membres du Grand Conseil en cas d'absences (...) ». La minorité espérait ainsi améliorer la fréquentation des séances du Grand Conseil et encourager la relève politique. La majorité a toutefois rejeté ces propositions parce qu'il n'était pas souhaitable que des personnes non élues puissent entrer au Grand Conseil par la petite porte. Cela diminuerait la valeur du mandat parlementaire, sans garantie d'une amélioration effective de la fréquentation des séances du Grand Conseil.

Des interventions parlementaires similaires à cette motion ont été déposées en 2015 puis en 2020 en faveur d'un modèle de suppléance, mais rejetées dans les deux cas<sup>3</sup>. La majorité du Grand Conseil estimait qu'il n'était pas nécessaire de prévoir un système de suppléance, étant donné que la participation aux séances était élevée et représentative, que la qualité du travail ne dépendait pas d'une présence plus accrue et que les absences ne faussaient pas outre mesure la représentation politique ou la pondération. De plus, le Grand Conseil dispose déjà de possibilités de suppléances adéquates pour les organes parlementaires, de sorte que les éventuelles absences au sein de ces petits organes peuvent être régulièrement compensées. Les suppléantes et les suppléants sont par ailleurs déjà membres du Grand Conseil et, par conséquent, connaissent bien son fonctionnement. Cette connaissance ne saurait être garantie par une suppléance externe au Grand Conseil, qui pourrait de surcroît soulever de loin en loin des questions sur les compétences exactes. Le modèle de suppléance adopté dans les cantons de Genève, de Neuchâtel et du Jura présente l'inconvénient supplémentaire d'entamer la volonté de l'électorat quant à la composition du Parlement (plus d'exclusion de personnes non élues ou relativisation du résultat du scrutin). Enfin, les conséquences liées aux absences sporadiques sont moins marquées au sein du Parlement bernois, relativement grand, qu'au sein de représentations populaires plus restreintes. Un modèle de suppléance s'avérerait onéreux, voire disproportionné au regard du coût et du bénéfice.

Concrètement, il serait abusif de vouloir simplement obtenir une suppléance par le biais de démissions du Grand Conseil et d'une proposition de remplacement (désignation) d'une liste ou d'un parti (cf. art. 90 s. LDP), alors même que la base constitutionnelle nécessaire fait défaut et que le législateur a lui aussi expressément rejeté à plusieurs reprises un système de suppléance.

En revanche, les suppléances au sein des organes du Grand Conseil (présidence du Grand Conseil, Bureau, commissions, etc.) sont possibles et établies depuis longtemps (cf. art. 21, al. 2 LGC ; art. 18, al. 1 RGC ; art. 29, al. 5 et 6 LGC)<sup>4</sup>. Seules les commissions de surveillance font exception, car les affaires y sont généralement traitées sur une longue période et une composition constante de la commission devient dès lors souhaitable. La confidentialité des travaux des commissions de surveillance plaide également en faveur d'un cercle fermé de leurs membres.

<sup>2</sup> YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY, *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zurich 2000, p. 584, ch. 1439

<sup>3</sup> M 310-2015 et M 071-2020

<sup>4</sup> En ce qui concerne les scrutatrices et les scrutateurs, le Grand Conseil peut, si nécessaire, désigner des membres supplémentaires (art. 24, al. 2 LGC).

La suppléance durant les séances plénières n'est pratiquée ni par la Confédération ni par la plupart des cantons, qui partent majoritairement du principe que les Parlements peuvent aussi siéger et assumer leur fonction d'organe de représentation de la population lorsque certains membres sont empêchés pour cause de maladie ou pour d'autres raisons. Les absences sont possibles et admissibles. La Confédération a rejeté un système de suppléance pour la dernière fois en 2021. La commission chargée de l'examen préalable estimait alors que cela réduirait la représentativité du Parlement, diluerait la responsabilité politique et alourdirait encore la conduite des affaires parlementaires, sachant que les suppléantes et les suppléants pourraient également déposer des interventions. De plus, un tel système mettrait en péril la continuité des travaux. En outre, un système de suppléance ne serait pas une solution appropriée aux problèmes d'un Parlement de milice, qui résident en particulier dans la charge de travail élevée. Au contraire, les parlementaires devraient recevoir davantage de soutien des partis et des services parlementaires pour y avoir recours.

Cinq cantons (VS, NE, JU, GE, GR) sont pourvus d'une possibilité de suppléance, suivis par le canton d'Argovie où le peuple a approuvé le 25 septembre 2022 une réglementation à cet égard. Une possibilité de suppléance fait l'objet de discussions dans d'autres cantons (p. ex. ZH). Dans tous ces cantons, il existe une base ou une autorisation ancrée dans la constitution cantonale pour régler la suppléance. Les différences concernent la nomination, les possibilités d'intervention et la durée de la suppléance.

- Dans les six cercles électoraux du canton du Valais, les suppléantes et les suppléants sont élus en tant que tels, séparément et directement par le peuple, et jouissent ainsi d'une légitimité démocratique claire.
- Dans les cantons de Neuchâtel, du Jura, de Genève et des Grisons, ce sont simplement les personnes non élues de chaque liste ayant obtenu le plus de voix qui font office de suppléantes. La suppléance est possible pour un empêchement temporaire et la représentation n'est pas conditionnée à des raisons prédéfinies.
- Dans le canton d'Argovie, ce sont également les personnes non élues de chaque liste ayant obtenu les « meilleurs scores » qui peuvent siéger en tant que suppléantes. La suppléance n'est pas autorisée dans tous les cas d'empêchement, mais uniquement pour cause de congé de maternité, de maladie ou d'accident. La suppléance doit alors dans tous les cas durer entre trois et douze mois (cf. art. 7a, al. 1 de la loi sur l'organisation du Grand Conseil du canton d'Argovie [GVG-AG]). Les suppléantes et les suppléants deviennent membres à part entière du Grand Conseil pour la durée de leur mandat, la qualité de membre du Grand Conseil des personnes qu'elles remplacent étant suspendue pendant cette période. Afin de respecter la volonté de l'électorat, les suppléances ne sont autorisées que de manière très restrictive. C'est-à-dire dans des cas où un empêchement est inévitable et clairement justifiable (certificat médical d'accident, de maladie, de réadaptation, etc.).

En ce qui concerne la présence au sein du Grand Conseil, l'intervention déposée en 2015 pour l'introduction d'un modèle de suppléance indiquait un taux d'absence au Grand Conseil d'environ 4 %. Avec un taux de 4,5 % en 2018, la situation était similaire. S'agissant des chiffres de présence générale au Grand Conseil, cela signifie qu'en moyenne environ sept membres sur 160 étaient absents. En 2019, la *Berner Zeitung* a réalisé une analyse basée sur les procès-verbaux de votes et abouti à un taux d'absence plus élevé de 9 %. Les personnes ayant manqué un seul vote, par exemple parce qu'elles se trouvaient dans la Salle des pas perdus, ont également été recensées. À partir de 2020, le taux d'absence à certaines séances (surtout en hiver) a pu être légèrement plus élevé en raison de la pandémie.

Le Bureau est d'avis que le Grand Conseil remplit sans difficulté sa fonction de représentation, notamment parce que les absences sporadiques pèsent peu dans la balance du Parlement

bernois relativement grand. De plus, le Grand Conseil dispose de possibilités adéquates de suppléance pour les organes parlementaires, ce qui permet de pallier les éventuelles absences dans ces petits organes. Les suppléantes et les suppléants sont en outre parfaitement familiarisés avec la conduite des affaires.

Le Bureau du Grand Conseil reconnaît toutefois la situation particulière en cas de maternité. Selon la loi fédérale sur les allocations pour perte de gain, les députées ont droit à une allocation de maternité pendant les 14 semaines suivant la naissance d'un enfant. Ce droit s'éteint toutefois avant la fin de la période d'indemnisation si la mère recommence à travailler, exception faite des indemnités minimales (état en 2022 : jusqu'à 2300 francs). En pratique, cela signifie que les députées peuvent se heurter à des restrictions de leur congé maternité. C'est pourquoi le Bureau est favorable à une possibilité de suppléance lors d'un congé de maternité, et ce, pendant au moins deux sessions, comme proposé dans l'intervention parlementaire (cf. point 1 de la motion). Au niveau fédéral, il est prévu d'abroger prochainement pour les politiciennes la perte du droit à l'allocation de maternité. À l'avenir, les parlementaires ne devraient pas perdre leur droit à l'allocation de maternité si elles participent à des séances du Grand Conseil pendant leur congé de maternité. Aucune modification n'est prévue pour le congé de paternité, sachant que les parlementaires qui souhaitent en bénéficier peuvent le faire dans un délai de six mois à compter de la naissance de l'enfant, en prenant leur congé par jour, par semaine ou en une seule fois, de telle sorte que les dates ne coïncident pas avec celles des séances du Grand Conseil. Le congé de maternité, en revanche, commence obligatoirement à la naissance de l'enfant et court à partir de ce moment-là (cf. projet du 25.08.2022 mis en consultation par la CIP-E ; délai de consultation : 25.11.2022).

Par ailleurs, le Bureau peut envisager sur le fond une possibilité de suppléance en cas d'absence prolongée pour cause de maladie ou d'accident (cf. point 2 de la motion). Il souhaite toutefois examiner ce point de manière plus approfondie. En effet, les motifs d'absence devraient dans tous les cas pouvoir être clairement justifiés et un membre régulier devrait siéger au Grand Conseil à la place de la personne suppléante en cas d'absence de très longue durée.

En revanche, le Bureau n'est pas favorable à une possibilité de suppléance pour des raisons professionnelles ou de formation (formations continues ou congés sabbatiques, par exemple) ou pendant les engagements du service militaire ou du service civil, car de telles absences peuvent être planifiées et organisées en dehors des sessions. En particulier, parce qu'il serait difficile de distinguer les absences pour raisons professionnelles ou de formation nécessaires des absences volontaires. Pour ces raisons, le Bureau rejette les points 3 à 5 et ne souhaite pas non plus les adopter sous forme de postulat.

Le Bureau est d'avis que les motifs d'empêchement recevables pour une suppléance ne doivent être admis d'emblée qu'avec beaucoup de retenue, considérant le fait que quiconque s'est fait élire au Grand Conseil a délibérément choisi d'exercer, pour une durée de quatre ans, une activité parlementaire et en est par conséquent responsable vis-à-vis de l'électorat. Cela est valable notamment pour un système de suppléance similaire à celui pratiqué dans les cantons de Genève, de Neuchâtel et du Jura, où des personnes non élues par le peuple siègent au Grand Conseil en cas d'empêchement des parlementaires.

En résumé, le Bureau du Grand Conseil propose d'**adopter le point 1** de la **motion**, d'**adopter le point 2** de la motion sous forme de **postulat** et de **rejeter les points 3 à 5**.