



Intervention parlementaire

Réponse du Bureau du Grand Conseil

N° de l'intervention : 082-2024
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2024.RRGR.104

Déposée le : 14.03.2024

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Roggli (Rüschegg Heubach, Le Centre) (porte-parole)
Gschwend-Pieren (Lyssach/Oberburg, UDC)
Schwarz (Adelboden, UDF)
Gerber (Hinterkappelen, Les VERT-E-S)
Lack (Muri b. Bern, PLR)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Oui
Urgence accordée : Oui 06.06.2024

Séance du Bureau du Grand Conseil : 19.08.2024
Proposition du Bureau du Grand Conseil : **Adoption sous forme de postulat**

Modification de l'article 45, alinéa 3 du règlement du Grand Conseil (limitation de la durée de présence au sein d'une même commission)

L'organe compétent est prié de réviser l'article 45, alinéa 3 du règlement du Grand Conseil (limitation de la durée de présence au sein d'une même commission) de telle sorte qu'une députée ou un député puisse siéger jusqu'à douze ans au sein d'une même commission au lieu de huit.

Développement :

L'article 45 du règlement du Grand Conseil (RGC), qui règle l'appartenance des députées et députés aux commissions, précise à l'alinéa 3 qu'« un député ou une députée ne peut pas siéger plus de huit ans dans la même commission ». Cette disposition a été introduite dans le cadre de la révision du droit parlementaire et est entrée en vigueur au début de la nouvelle législature de 2014.

L'impossibilité de siéger au sein d'une même commission pendant plus de huit ans présente plus d'inconvénients que d'avantages. Conscients de cette réalité, la majorité des cantons suisses ne connaissent pas une telle limitation. Il faut bien souvent près d'une législature complète à une députée ou un député qui rejoint une commission pour se familiariser avec les affaires traitées, lesquelles peuvent parfois s'étaler sur plusieurs années. Du fait de cette limitation à huit ans, il ne reste alors à ce membre qu'à peine plus d'une législature pour s'engager efficacement au sein de la commission avant de devoir la quitter. Cette situation oblige les commissions et le Grand Conseil à renoncer aux connaissances et à une grande partie des compétences multiples et variées dont disposent les députées et les députés.

Par ailleurs, cette durée restreinte met bien souvent les groupes parlementaires en difficulté, car ils ne trouvent pas toujours tout de suite de nouvelles recrues aptes et intéressées par les

problématiques traitées au sein d'une commission déterminée, qui soient susceptibles d'occuper le siège vacant.

Le relèvement modéré de la limitation à douze ans permettrait aux commissions de profiter mieux et plus longtemps de l'expertise des membres du Grand Conseil, tout en évitant qu'une députée ou un député siège au sein d'une même commission sur une période prolongée.

Pour éviter ces inconvénients très sérieux de la limitation à huit ans de la présence des membres du Grand Conseil au sein d'une même commission, l'article 45, alinéa 3 du règlement du Grand Conseil doit être révisé.

Motivation de l'urgence : il faut mettre en œuvre la modification demandée le plus rapidement possible afin qu'elle soit applicable au début de la prochaine législature.

Réponse du Bureau du Grand Conseil

L'article 45 du règlement du Grand Conseil fixe des règles concernant le cumul des mandats pour les membres du Grand Conseil. Ainsi, une députée ou un député ne peut siéger simultanément que dans une commission de surveillance et une commission spécialisée ou deux commissions spécialisées au maximum. Le Bureau peut autoriser des exceptions (art. 45, al. 1 et 2 RGC). En vertu de l'article 45, alinéa 3 dudit règlement, une députée ou un député *ne peut pas siéger plus de huit ans* dans la même commission, autrement dit, huit ans au maximum *sans interruption*, étant précisé que pour qu'une réélection au sein de la même commission soit possible, l'interruption doit durer au moins quatre années. À cet égard, aucune dérogation n'est possible. En revanche, la limitation de la durée du mandat à huit ans ne s'applique pas aux suppléantes et suppléants (Directive sur le Grand Conseil, p. 31) qui ne peuvent siéger qu'en cas d'empêchement (art. 29, al. 5 LGC). Il est précisé ici que ce serait faire un usage abusif du droit que de détourner les règles en faisant régulièrement siéger les suppléantes et suppléants en commission.

La limitation de la durée des mandats exercés au sein des commissions permanentes existe depuis longtemps dans le canton de Berne. Ainsi a été introduit aux alentours de 1990 l'interdiction pour les parlementaires de siéger plus de six ans sans interruption dans une même commission permanente ; en 1994, cette durée maximale est passée à huit ans (cf. art. 35 aRG). Lors de la révision du droit parlementaire en 2014, cette disposition a été reprise telle quelle. Ont été ajoutées aux commissions permanentes les commissions spécialisées et la Commission des institutions politiques et des relations extérieures.

Dans certains cantons, comme dans celui de Berne notamment, la durée des mandats exercés par les parlementaires au sein des commissions est limitée. Dans le canton de Saint-Gall, la limitation est de six ans, par exemple, et dans d'autres cantons, comme celui de Zurich, il n'existe aucune limitation.

Au niveau fédéral, depuis qu'a été introduit le système des commissions permanentes en 1991, plus aucune limitation n'existe quant à la durée du mandat des parlementaires ordinaires. Le mandat peut être renouvelé. En revanche, les *présidentes et présidents et les vice-présidentes et vice-présidents* sont nommés pour deux ans ; ils ne peuvent être reconduits immédiatement dans la même fonction (art. 17 RCN ; art. 13 RCE). Dans la pratique, le bureau du conseil concerné veille en outre au respect du principe de *rotation entre les groupes* (p. ex. présidence exercée à tour de rôle par l'UDC pendant une durée de deux ans, puis par le PS pendant deux ans ; lors de la législature suivante, l'alternance installe le PLR pendant deux ans à la présidence, puis Le Centre pendant deux ans également).

La présente disposition a déjà fait l'objet de diverses discussions au Grand Conseil :

- Lors de la session d'automne 2020, le Grand Conseil a *rejeté*¹ de justesse une déclaration de planification qui demandait l'abrogation de l'article 45, alinéa 3 du règlement du Grand Conseil².
- Une discussion approfondie a ensuite eu lieu lors de la session d'été 2021, au cours de laquelle le Grand Conseil a *rejeté* de façon nette l'abrogation de l'article 45, alinéa 3 du règlement du Grand Conseil³. La majorité a en effet estimé que l'alternance régulière des membres des commissions allait dans le sens d'un renforcement de l'indépendance des commissions, étant donné qu'en l'espèce la proximité avec le gouvernement et l'administration est moindre. En outre, toujours selon l'avis de la majorité, l'alternance favorise davantage le développement de points de vue et d'idées nouvelles ainsi qu'un certain renouvellement au sein des commissions, et permet par ricochet à un plus grand nombre de parlementaires de faire partie d'une commission. Le principe de rotation présente également un avantage pour l'ensemble du système en ce sens qu'il favorise la compréhension des travaux dont sont chargées les différentes commissions. Une certaine alternance est donc utile et nécessaire, notamment au sein des commissions qui ont beaucoup de poids. Chacune et chacun est à même de se familiariser dans un délai raisonnable avec les thématiques d'une nouvelle commission. Par ailleurs, le passage des commissions ad hoc à des commissions permanentes en 2014 a permis d'atteindre l'objectif de continuité en ce qui concerne le travail des commissions. Enfin, la présence au sein d'une commission pendant une durée maximale de huit ans limite de facto la durée du mandat de toute personne exerçant la présidence d'une commission. Une telle limitation a été jugée nécessaire.
- Une motion (063-2023) déposée en 2023, dont la teneur est similaire à celle de la motion 246-2020 rejetée par le Grand Conseil en 2021, a été retirée en 2023 avant examen.

Le Bureau estime que plusieurs aspects sont à mettre dans la balance pour trancher la question de la limitation de la durée des mandats exercés au sein des commissions et, si limitation il y a, pour s'accorder sur la durée de celle-ci.

- D'un côté, la limitation de la durée des mandats exercés au sein des commissions à huit ans ou la rotation régulière au sein des commissions a pour effet d'éviter une trop grande proximité avec le gouvernement et l'administration, ce qui renforce l'indépendance des commissions et du Parlement.
- De l'autre côté, une alternance fréquente au sein des commissions entraîne la dispersion de l'expérience et des compétences précieuses dont les membres de celles-ci sont dépositaires, avec pour résultante un affaiblissement du Parlement par rapport au gouvernement et à l'administration.
- Somme toute, par une limitation de la durée des mandats exercés au sein des commissions à huit ans, un plus grand nombre de parlementaires peut briguer un mandat au sein d'une commission donnée que si la présence au sein d'une commission s'étale sur une période de douze années.

¹ Décision du Grand Conseil du 31 août 2020 au sujet de la déclaration de planification 2 concernant le Rapport du Bureau du Grand Conseil concernant les mandats d'examen relatifs à la législation sur le Grand Conseil (be.ch) du 18 mai 2020 : 75 non, 70 oui et 7 abstentions

² Dans le cadre de ce rapport, une évaluation des retours d'expérience concernant le système des commissions a eu lieu de même que des débats portant sur les possibilités de modification. Ont été constatées des différences de gradation quant à l'influence des commissions ainsi que des inégalités entre les membres des commissions et les autres parlementaires. L'une des solutions évoquées consistait à *raccourcir le temps de présence maximale au sein des commissions*. Cette solution n'a pas été retenue, mais il a été décidé d'impliquer davantage les commissions spécialisées et la CIRE dans les affaires financières.

³ Décision du Grand Conseil du 7 juin 2021 : 82 non, 55 oui et 4 abstentions (<https://www.rgr-service.apps.be.ch/api/gr/documents/document/e1c4b38588744a688cc5625a15f2cf42-332/3/2020.RRGR.317-wortlautdokument-2021.06.07-13.30-de-fr.pdf>).

- Cependant, les membres des commissions ont besoin d'un certain temps pour se familiariser avec le travail des commissions, en particulier lorsque les dossiers sont complexes et dans le cas des commissions de surveillance.
- Dans le cas des commissions de surveillance notamment, il pourrait être expédient pour les présidentes et présidents de commission de pouvoir siéger plus longtemps au sein d'une commission, étant donné qu'il est bien souvent utile que le suivi en bonne et due forme des dossiers soit assuré sur un long laps de temps ; cela implique une familiarisation avec les dossiers, ce qui ne se fait pas du jour au lendemain. En outre, l'usage veut qu'on ait siégé longtemps au sein d'une commission avant d'être en mesure d'en assumer la présidence.
- Il pourrait également être intéressant d'envisager des modalités qui diffèrent. En cas d'adoption de l'intervention sous forme de motion, la durée possible des mandats exercés au sein des commissions pour les membres ordinaires d'une commission et pour toutes les présidentes et tous les présidents de commission sera en tout cas prolongée et passera à douze années.

Pour toutes ces raisons, le Bureau du Grand Conseil recommande un examen approfondi afin de savoir dans quelle mesure une prolongation de la durée des mandats exercés au sein des commissions est appropriée ou non. Il propose donc au Grand Conseil d'adopter cette intervention sous forme de **postulat**.

Destinataire

– Grand Conseil