



Büro des Grossen Rates
Bureau du Grand Conseil

Services parlementaires du Grand Conseil
Postgasse 68
Case postale 562
3000 Berne 8
+41 031 633 75 81
www.be.ch/gc

Révision partielle 2025 du Règlement du Grand Conseil (RGC) en raison de mandats d'examen et de mandats législatifs du Grand Conseil

Rapport du Bureau au Grand Conseil

Tables des matières

1.	Synthèse.....	2
2.	Contexte et mesures nécessaires	2
3.	Forme de l'acte législatif	3
4.	Commentaires des articles	3
4.1	Article 43 RGC : maintien de la clé de répartition des sièges de commission	3
4.2	Article 67 RGC : modifications concernant les rapports relatifs aux projets législatifs	5
4.3	Article 68 RGC : modifications concernant les rapports relatifs aux arrêtés de dépenses	5
4.4	Articles 76 et 90 RGC : avancement des délais de réponse aux questions	5
4.5	Article 133 RGC : mise à jour de la liste des tâches de la Chancellerie d'État	6
4.6	Articles 134 et 136 RGC : modifications concernant la Commission de rédaction	7
5.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	7
6.	Répercussions financières	7
7.	Répercussions sur l'organisation et le personnel	7
8.	Répercussions sur les communes	7
9.	Répercussions sur l'économie	7
10.	Proposition.....	7

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 du 4 juin 2013 (RGC)¹, qui pourrait entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2025.

Cette modification concerne des thématiques très variées, à savoir la *prise en compte des changements dans la force numérique d'un groupe en cours de législature*, l'*avancement des délais de dépôt des questions et de réponse à celles-ci*, des adaptations concernant le *contenu des rapports*, la mise à jour du RGC en ce qui concerne les tâches de la *Chancellerie d'État* pour le Grand Conseil, ses organes et les Services parlementaires ainsi que certaines adaptations relatives à la *Commission de rédaction*.

2. Contexte et mesures nécessaires

La nécessité de procéder à des modifications découle principalement des mandats d'examen et des mandats législatifs qui ont été adoptés. Le présent projet comprend les mandats attribués par le Grand Conseil jusqu'à l'été 2024. Pour résumer, les modifications proposées sont les suivantes :

- Le passage d'un membre du Grand Conseil *d'un groupe politique à un autre en cours de législature* ne doit *plus avoir d'impact sur la répartition des sièges dans les commissions*, sauf en cas de création d'un nouveau groupe ou de dissolution d'un groupe existant, ce qui rend nécessaire une modification de l'article 43 RGC.
- À la demande de la Chancellerie d'État et de la Direction des finances, les *exigences relatives au contenu des rapports* relatifs à un projet législatif ou à un arrêté de dépenses doivent être *précisées*, ce qui demande une modification des articles 67 et 68 RGC.

¹ RSB 151.211

- Les réponses aux questions devront désormais être disponibles dès la première semaine de session, afin de permettre en cas de besoin le dépôt d'une intervention sur le sujet en question. L'avancement du délai de réponse implique d'avancer également le délai de dépôt des questions (cf. art. 76 RGC).
- Les modifications prévues sont également l'occasion de préciser, à la demande de la *Chancellerie d'État*, d'une part la liste des tâches de celle-ci (art. 133 RGC), sur la base de la pratique actuelle, et, d'autre part, certaines dispositions relatives à la *Commission de rédaction* (art. 134 et 136 RGC).

3. Forme de l'acte législatif

Les modifications proposées concernent le fonctionnement du Grand Conseil ou précisent des prescriptions légales, raison pour laquelle une réglementation au niveau du RGC est suffisante (art. 3 de la loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil [LGC])². Une procédure de consultation n'a dès lors pas été nécessaire (art. 3 de l'ordonnance du 21 décembre 2022 sur les procédures de consultation et de corapport [OPC]³), et le projet sera examiné en une lecture unique par le Grand Conseil (cf. art. 75 LGC).

4. Commentaires des articles

4.1 Article 43 RGC : maintien de la clé de répartition des sièges de commission

Les modifications proposées ici découlent de la motion 051-2023, qui demande que le Bureau adapte la loi de façon à ce que les sièges de commission soient attribués de manière irrévocable après les élections, autrement dit, que la répartition des sièges de commission ne soit *pas recalculée* lorsqu'un membre du Grand Conseil change de groupe en cours de législature. Le membre du Grand Conseil perdrait alors ses éventuels sièges de commission. Un nouveau calcul du nombre de sièges en commission reste toutefois prévu en cas de création ou de suppression d'un groupe. Le développement de la motion se concentre sur le caractère proportionnel de l'élection du Grand Conseil et fait valoir qu'en raison de ce mode d'élection, le critère déterminant pour les électrices et électeurs est celui de l'affiliation partisane. Les motionnaires précisent que les membres du Grand Conseil doivent conserver la possibilité de changer de parti ou de groupe en cours de législature, mais que cette décision ne devrait pas pour autant influencer les rapports de force au sein des commissions, et devrait altérer le moins possible la volonté des électrices et électeurs.

Le Grand Conseil est élu selon le mode proportionnel (art. 73 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 [ConstC])⁴. Les électrices et les électeurs peuvent non seulement voter pour une *liste* (en déposant une liste déterminée sans la modifier) ou utiliser un *bulletin électoral* sans dénomination de liste, mais aussi avoir une influence sur le choix des *personnes* en biffant le nom d'une candidate ou d'un candidat, en inscrivant le nom de celle-ci ou celui-ci deux fois (*cumul*), cette dernière possibilité existant aussi pour des candidates et candidats figurant sur d'autres listes (*panachage*) ; cf. pour toutes ces possibilités les art. 80 à 86 de la loi du 5 juin 2012 sur les droits politiques [LDP]⁵. On assiste ainsi à un *double effet du 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 la liste de cette personne. 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. Il est l'expression de conceptions démocratiques profondément enracinées et limite la participation⁶. Les électrices et électeurs sont libres de choisir à la fois des listes et des personnes. Les résultats des suffrages étant souvent très serrés, quelques voix suffisent fréquemment à élire ou non une personne.

² RSB 151.21

³ RSB 152.025

⁴ RSB 101.1

⁵ RSB 141.1

⁶ Hangartner, Yvo/Kley, Andreas (2000) : *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zürich : Dike Verlag, p. 584 ss. Cf. aussi Hangartner, Yvo/Kley, Andreas/Braun Binder, Nadja/Glaser, Andreas (2023) : *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 2. Auflage, Zürich: Dike Verlag, p. 576 ss., p. 278 ss.

Dans un premier temps, un changement de parti n'a pas de répercussions pour une personne élue, puisqu'elle reste membre du Grand Conseil (en vertu de la liberté d'opinion et d'association [art. 17 et 19 ConstC], de l'interdiction de recevoir des instructions [art. 82, al. 1 ConstC] et de l'élection pour la durée d'un mandat [art. 72 ConstC]). De manière générale, ces principes s'appliquent même lorsque le changement de parti intervient peu *après* le jour de l'élection et pourrait dès lors pour le moins susciter des questions (cf. arrêt du Tribunal fédéral relatif à un cas intervenu à Saint-Gall en 2008 [ATF 135 I 19, consid. 5.5]). La situation appellerait toutefois une autre qualification si un changement de parti intervenu (peu) après une élection avait été planifié déjà *avant* l'élection ; dans ce cas, selon le Tribunal fédéral, le corps électoral aurait été trompé, ce qui constituerait une violation des droits politiques du corps électoral, garantis par la Constitution (communiqué de presse du Tribunal fédéral du 22.5.2024 relatif à un cas intervenu à Zurich en 2023 [arrêt du Tribunal fédéral 1C_223/2023], NZZ du 23.5.2024)⁷. Quoi qu'il en soit, la personne concernée peut perdre son appartenance à un groupe politique, ce qui se répercute potentiellement sur la répartition des sièges dans les commissions⁸.

La législation sur le Grand Conseil en vigueur prévoit que la répartition des sièges dans les Commissions s'appuie sur la taille des groupes selon les règles applicables à la répartition des sièges lors de l'élection du Grand Conseil, sachant que sont additionnés respectivement les sièges des commissions de surveillance d'une part (3 x 17 = 51) et ceux des commissions spécialisées d'autre part (4 x 17 = 68 ; art. 29, al. 3 LGC, art. 43, al. 1 et 2 RGC)⁹. Après chaque changement de législature, les sièges sont répartis entre les groupes en proportion de leur force numérique. Par ailleurs, les dispositions en vigueur¹⁰ prévoient qu'un changement dans la force numérique d'un groupe en cours de législature ne se répercute certes pas immédiatement sur la répartition des sièges en commission, mais du moins lors de l'élection ou de l'élection complémentaire d'un membre d'une commission permanente ou lors de la désignation ou de la désignation complémentaire de membres d'une commission spéciale (art. 43, al. 3 RGC)¹¹. Ainsi, le législateur a tenu compte jusqu'à un certain point de l'élément personnel de l'élection et de l'attribution des sièges en commission.

Le Bureau du Grand Conseil s'est exprimé favorablement sur l'exigence de la motion de renoncer en principe à une nouvelle répartition / réattribution des sièges en commission lorsqu'un membre du Grand Conseil change de groupe parlementaire. Le Grand Conseil a lui aussi réservé un accueil favorable à la proposition et l'a adoptée le 27 novembre 2023 (par 87 voix contre 66 et 0 abstention). La majorité ayant approuvé la modification a notamment fait valoir que les ayants droit au vote élaient en premier lieu des partis et qu'un changement de groupe parlementaire en cours de législature ne devait dès lors pas avoir de répercussion. Les opposantes et les opposants au projet ont pour leur part rappelé que la réglementation actuelle ne prévoyait pas de réattribution immédiate des sièges de commission et que personne n'était dès lors éjecté d'une commission, la nouvelle clé de répartition n'étant appliquée qu'en cas de vacance.

Avec la présente modification, les changements dans la force numérique d'un groupe parlementaire en cours de législature n'auront plus d'influence sur la répartition des sièges calculée en début de législature (cf. art. 43, al. 3 RGC). Ce n'est qu'en cas de dissolution pure et simple d'un groupe parlementaire ou de création d'un nouveau groupe parlementaire que le calcul de la répartition des sièges sera revu et que, le cas échéant, des sièges seront réattribués (cf. art. 43, al. 4^{nouveau} RGC), comme le demande la motion adoptée.

⁷ Le Tribunal fédéral a admis un recours concernant une députée du Parlement cantonal zurichois ayant changé de parti peu après les élections cantonales. Il appartient maintenant au Tribunal administratif zurichois de déterminer si le corps électoral a été trompé (cf. communiqué de presse du TF du 22.05.2024 https://www.bgcr.ch/files/live/sites/bgcr/files/pdf/fr/1c_0223_2023_yyyy_mm_dd_T_f_13_49_06.pdf).

⁸ Cf. Weber, Annina (2016): *Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte*. Zürich: Schulthess Verlag, p. 304.

⁹ La répartition des sièges pour la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) intervient séparément (1 x 17).

¹⁰ Il en va de même dans l'ancienne version du règlement du Grand Conseil du 9 mai 1989 (cf. art. 48, al. 2 aRGC).

¹¹ Cf. rapport du 3 décembre 2012 présenté au Grand Conseil par la Commission de révision du droit parlementaire ; Journal du Grand Conseil du canton de Berne, 2013, annexe 2, commentaires des art 41 à 51 RGC.

4.2 Article 67 RGC : modifications concernant les rapports relatifs aux projets législatifs

Selon la Chancellerie d'État, une pratique s'écartant du RGC sur certains points s'est établie dans la rédaction des rapports relatifs aux projets législatifs. La Chancellerie propose dès lors de modifier le RGC en conséquence, ce qui entraîne les adaptations suivantes : si le principe consistant à commenter dans le rapport les différents articles et dispositions garde sa pertinence, il est prévu de l'inscrire dans une nouvelle lettre (*d1*) de l'article 67, alinéa 2, tout en supprimant la dernière phrase de l'alinéa 1, où il figure actuellement. Par ailleurs, il est prévu de supprimer l'exigence explicite concernant les autres solutions possibles (lettre *c* de l'alinéa 2) ; il est certes toujours prévu d'examiner les autres solutions possibles, mais cet examen devra être intégré à la description des « grandes lignes du projet » (al. 2, lit. *b*). En revanche, les rapports devront désormais obligatoirement présenter les résultats d'une éventuelle procédure de consultation ou d'une consultation (al. 2, lit. *k*), comme le prévoit déjà la nouvelle ordonnance sur les procédures de consultation et de corapport (OPC [cf. art. 8, al. 5 et art. 9, al. 2 OPC]).

4.3 Article 68 RGC : modifications concernant les rapports relatifs aux arrêtés de dépenses

La pratique en matière de rédaction des rapports s'est également écartée du RGC sur certains points en ce qui concerne les arrêtés de dépenses. À la demande de la Direction des finances, cette évolution doit se refléter dans le RGC. Dans la version allemande, cette modification est également l'occasion de reprendre la terminologie de la loi sur les finances (« Budget » et non plus « Voranschlag »). Par ailleurs, il n'est plus nécessaire de préciser le type de crédit (al. 1, lit. *b*) dans le rapport, puisque cette information figure déjà dans un chapitre spécifique dans l'arrêté de dépenses proprement dit. Le nouveau canevas du rapport prévoit toujours des indications concernant les autres solutions possibles ; le modèle fournira désormais aussi des indications sur les conséquences d'un abandon du projet (al. 1, lit. *c*). Par ailleurs, il est prévu de mentionner désormais explicitement le plan d'investissement intégré et le type des investissements, y compris les effets de ceux-ci (al. 1, lit. *f* et *f2*). L'expression « type d'investissement » permet de distinguer entre les investissements générant une plus-value et les investissements visant à préserver la valeur. Quant aux effets, ils comprennent en particulier les coûts induits, par exemple les amortissements. Les modifications figurant aux lettres *f1* et *g1* tiennent compte de la pratique actuelle. Enfin, au vu de l'importance secondaire des évaluations dans le contexte des arrêtés de dépenses, la lettre *h* peut être supprimée.

4.4 Articles 76 et 90 RGC : avancement des délais de réponse aux questions

La présente modification découle du postulat 045-2023, qui demandait au Bureau d'envisager d'avancer d'une semaine le délai pour le *dépôt* de questions, de même que le délai pour y *répondre*. Les réponses aux questions seraient ainsi fournies dans le courant de la première semaine de la session. Dans le développement de l'intervention, l'auteur de celle-ci constate que les réponses aux questions déposées avant 16 heures le premier jour d'une session étaient fournies lors de la même session – au plus tard le mercredi de la deuxième semaine de session, dans la pratique. Il fait valoir que l'instrument de la question permet d'obtenir rapidement une réponse à un nombre limité de questions concises, notamment dans la perspective d'une éventuelle intervention parlementaire. Or, selon l'auteur du postulat, préparer une intervention implique de s'entretenir avec d'autres membres du Grand Conseil, ce qui est plus aisé pendant les sessions qu'en dehors de celles-ci. Selon lui, la disponibilité des réponses le mercredi de la deuxième semaine de session ne laisse guère de temps pour ces entretiens, qui doivent dès lors être menés pendant la période intersession ou repoussés à la session suivante. Pour l'auteur du postulat, il serait souhaitable que les réponses aux questions soient disponibles dans le courant de la première semaine de session, ce qui implique d'avancer également le délai de dépôt des questions afin que la durée dont disposent les organes compétents pour répondre aux questions reste la même.

Les questions sont traitées selon la procédure écrite et demandent des renseignements sur toute affaire relative au canton. Elles « sont rédigées brièvement. Il y est répondu brièvement et rapidement. » (art. 66 LGC, art. 90 RGC)¹². Actuellement, le RGC prévoit à son article 76 que les questions déposées avant 16 heures le premier jour de la session obtiennent une réponse pendant la même session. Dans les faits, les réponses sont publiées en ligne le mercredi de la deuxième semaine de session (Directive sur le Grand Conseil [Dir-GC], p. 81). Dans la pratique, les questions sont transmises par voie électronique et il n'est pas nécessaire d'y apposer une signature manuscrite. Selon une pratique établie de longue date, les questions sont déposées sans cosignataires.

La proposition d'avancer ces délais est réalisable et a reçu un accueil favorable du Bureau du Grand Conseil. Le 27 novembre 2023, le Grand Conseil a adopté le postulat à une large majorité de 144 voix contre 5 et 2 abstentions. Toutefois, il convient de fixer le délai de réponse au *jeudi de la première semaine de session* afin de pouvoir tenir compte des réponses du Bureau à d'éventuelles questions concernant le Grand Conseil en tant que tel¹³. L'article 76 RGC est modifié en conséquence, et le délai pour le dépôt des questions est fixé au dimanche soir (minuit) une semaine avant le début de la session (cf. art. 76, al. 1 RGC).

Cette modification est également l'occasion de refléter dans l'article 90 RGC la pratique établie de longue date en matière de publication des interpellations et des questions. En effet, il y a longtemps que ces documents ne sont plus publiés dans le Journal du Grand Conseil, mais sur Internet avec les documents de la session¹⁴ – d'abord uniquement les questions, puis aussi les réponses, publiées actuellement le mercredi de la deuxième semaine de session et dorénavant le jeudi de la première semaine de session.

4.5 Article 133 RGC : mise à jour de la liste des tâches de la Chancellerie d'État

La teneur de l'énumération des tâches accomplies par la *Chancellerie d'État* (CHA) pour le Grand Conseil, ses organes et les Services parlementaires (cf. art. 133, al. 1 RGC) ne correspond plus tout à fait à la pratique actuelle. Ainsi, certaines tâches sont devenues obsolètes au fil du temps, et d'autres sont apparues. D'autres encore ont gagné en importance et doivent dès lors être mentionnées explicitement.

Tâches supprimées :

- *Procès-verbal* des délibérations et des décisions du Grand Conseil et rédaction du Journal (cf. lit. b) : depuis plusieurs années déjà, ces tâches sont assumées par les Services parlementaires.
- *Informatique* (cf. lit. h) : les tâches informatiques ont été centralisées auprès de l'Office cantonal d'informatique et d'organisation (OIO).
- *Service des imprimés* (cf. lit. i) : en vertu de la loi du 7 mars 2022 sur l'administration numérique (LAN)¹⁵, les documents sont désormais en principe mis à disposition sous forme numérique uniquement ; la Chancellerie d'État n'a plus d'imprimante de production, etc.

Tâches ajoutées :

- *Gestion de l'infrastructure technique dans la salle du Grand Conseil et les salles de réunion* (cf. lit. a1) : cette tâche n'a cessé de gagner en importance ces dernières années, elle est donc ajoutée à la liste.
- Par ailleurs, les tâches en lien avec la sécurité de l'Hôtel du gouvernement sont intégrées à l'énumération comprenant la gestion des locaux, la *sécurité* et le service des huissiers» (cf. lit. k). Cette tâche a elle aussi gagné en importance, d'où sa mention explicite.

¹² Les questions respectent l'unité de la matière. Il faut qu'on puisse y répondre facilement (question simple, réponse simple, pas de sous-questions). Si plusieurs questions sont nécessaires, leur nombre est limité à trois (Directive sur le fonctionnement du Grand Conseil du 20 août 2018, p. 82 : <https://www.gr.be.ch/fr/start/wissen.html> Bases légales -> Directive sur le Grand Conseil [Dir-GC]).

¹³ Lors de la première semaine de session, le Bureau siège le jeudi matin.

¹⁴ Cf. p. ex. <https://www.gr.be.ch/fr/start/sessionen/herbstsession-2024/sessionsprogramm.html>

¹⁵ RSB 109.1

La présente modification de l'article 133 RGC intègre ces adaptations.

4.6 Articles 134 et 136 RGC : modifications concernant la Commission de rédaction

Pour finir, la Chancellerie d'État a demandé certaines modifications concernant la *Commission de rédaction* (CRéd) :

- d'une part, les « *autorités judiciaires cantonales supérieures* » ne seront plus impérativement représentées au sein de l'organe, car l'expérience a montré la difficulté de pourvoir ce poste à certains moments, faute de candidates et de candidats. Assouplir le critère permettrait aussi à des représentantes et représentants des tribunaux de première instance et du Ministère public de siéger à la Commission de rédaction (cf. art. 134, al. 1, lit. c RGC) ;
- d'autre part, il est prévu de se borner à verser une *indemnité aux membres du Grand Conseil siégeant à la Commission de rédaction* et non plus aux autres membres, en particulier aux collaboratrices et collaborateurs de l'administration, de l'Université et de la Justice (cf. art. 136 RGC).

Les modifications proposées des articles 134 et 136 RGC intègrent ces adaptations.

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

Ce projet n'est pas mentionné dans le programme gouvernemental de législature 2023-2026. La nécessité d'agir découle des mandats d'examen et des mandats législatifs mentionnés qui ont été adoptés par le Grand Conseil (cf. chiffre 2).

6. Répercussions financières

Le présent projet entraîne une baisse des coûts d'environ 10 000 francs par an dans le compte spécial du Grand Conseil, car seuls les membres du Grand Conseil siégeant à la Commission de rédaction continueront de percevoir des jetons de présence pour les séances de cette commission (cf. ch. 4.6 ci-dessus). Toutefois, le montant réel de ces économies est susceptible de varier d'une année à l'autre ; il dépendra du nombre concret d'objets à traiter et de séances de la Commission de rédaction ainsi que de la composition de celle-ci et de la disponibilité de chaque membre par séance.

7. Répercussions sur l'organisation et le personnel

Le présent projet n'a pas de répercussions significatives sur le personnel ni sur l'organisation.

8. Répercussions sur les communes

Le présent projet n'a pas d'impact sur les communes.

9. Répercussions sur l'économie

Le présent projet n'a dans l'ensemble pas de répercussions sur la charge administrative ou financière des entreprises ou sur l'économie.

10. Proposition

Le Bureau propose au Grand Conseil d'accepter le présent projet.

Berne, le 17 février 2025

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