

Intervention parlementaire. Réponse du Bureau du Grand Conseil

N° de l'intervention:	310-2015
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	<input type="checkbox"/>
N° d'affaire:	2015.RRGR.1158
Déposée le:	25.11.2015
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Dunning (Biel/Bienne, PS) (porte-parole) Gabi Schönenberger (Schwarzenburg, PS)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	Non
Bureau du Grand Conseil:	17 mars 2016
Proposition du Bureau du Grand Conseil:	Rejet



Introduction d'un système de suppléance au Grand Conseil

Le Bureau du Grand Conseil est chargé de préparer les bases légales en vue d'introduire un système de suppléance au Grand Conseil.

Développement :

Depuis le début de l'année 2015, un taux d'absentéisme d'environ quatre pour cent (6 personnes sur 160 en moyenne¹) s'est fait ressentir chez les membres du Grand Conseil du canton de Berne lors des sessions parlementaires.

Les parlementaires sont élus par les citoyens et citoyennes bernois et, en vertu de l'article 15, lettre *b* de la loi sur le Grand Conseil (LGC), ils sont tenus de participer aux séances plénières et aux séances des organes dont ils sont membres. Le Grand Conseil bernois étant un parlement de milice, les absences sont inévitables.

Ce phénomène est déplaisant pour le Grand Conseil, les groupes et il faut trouver une solution.

L'introduction d'un système de suppléance permettrait d'éviter les absences, les membres absents pour une certaine durée pouvant se faire remplacer par leur suppléant ou leur suppléante.

¹ Selon les statistiques de la Chancellerie d'Etat

Le système de suppléance aurait tout son sens pour les absences de longue durée pour cause de maternité, d'accident ou de maladie, d'incompatibilité momentanée avec le travail, de séjour à l'étranger ou de formation. Le but serait non seulement d'éviter les absences, mais aussi d'épargner toute pression inutile aux membres du Grand Conseil les conduisant à se démettre prématurément de leurs fonctions.

Le système de suppléance existe déjà pour les commissions spécialisées : il s'applique lorsque le ou la membre de commission ne peut assister à une séance. Les suppléants et suppléantes sont élus par le Grand Conseil en même temps que les membres des commissions.

On pourrait imaginer que la personne première des viennent-ensuite dans le cercle électoral soit considérée comme suppléante, car elle jouit de la légitimité nécessaire (c'est le modèle choisi par Neuchâtel et le Jura).

Si on prend l'exemple de la République et canton du Jura, le secrétariat parlementaire a constaté que le taux d'absentéisme est quasiment nul à chaque session. Ceci a également été constaté dans le canton de Neuchâtel.

L'introduction d'un tel système de suppléance permettrait non seulement de remédier à l'absentéisme au sein du Grand Conseil, mais permettrait également de motiver des citoyens et citoyennes à s'engager au parlement cantonal. En effet, ce système allégerait le mandat des membres du Grand Conseil, mais aurait également une valeur pédagogique pour les suppléants et suppléantes qui seront peut-être un jour amenés à exercer un mandat « total » au législatif.

Le Bureau est libre de choisir les modalités du système.

Réponse du Bureau du Grand Conseil

Le Grand Conseil est l'organe représentatif du peuple du canton de Berne. Pour que les principaux courants de la société soient véritablement représentés au Grand Conseil, ses membres ne doivent pas être trop peu nombreux. Il n'existe cependant pas de nombre maximum.²

En vertu de la Constitution, le Grand Conseil se compose de 160 membres (art. 72 ConstC). La Constitution ne prévoit pas de système de suppléance. L'introduction de remplaçants et remplaçantes a été discutée lors des travaux de révision totale de la Constitution en 1989-1990. La proposition suivante avait été formulée : « *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 (...)* ». On espérait ainsi améliorer la fréquentation des séances du Grand Conseil et encourager la génération montante de politiciens. 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. Elle pensait en outre que la valeur du mandat parlementaire serait diminuée par l'institution de suppléants et sup-

² Pour les parlements cantonaux, HANGARTNER/KLEY exigent un minimum de 25 membres environ. On estime parfois qu'idéalement un parlement devrait compter de 50 à 80 députés et députées (cf. Yvo Hangartner/Andreas Kley, *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zurich 2000, ch. 1387, p. 568 s., et en particulier la note de bas de page 47). Plus un canton est hétérogène (langue, confession, géographie), plus il a besoin de membres pour pouvoir être représentatif de la société.

pléantes. Et elle doutait fortement que cela améliore effectivement la fréquentation des séances du Grand Conseil.³

Le canton de Berne est donc dans la même situation que la plupart des cantons et la Confédération, où les parlementaires n'ont pas de suppléants ou suppléantes. L'idée qui prévaut est que les parlements sont suffisamment gros, ce qui leur permet de siéger aussi en l'absence de certains de leurs membres. Quatre cantons (NE, JU, GR, VS) connaissent en revanche un système de suppléance qui permet au parlement d'être toujours au complet. Ces cantons disposent d'ailleurs d'une base claire dans leur Constitution pour ce système de suppléance.⁴

Le Bureau estime qu'un système de suppléance pourrait fort bien conduire à ce que les suppléants et suppléantes se fassent peu à peu au mandat de député ou députée. Cela contribuerait sans aucun doute à la relève politique. Par ailleurs, la présence au Grand Conseil s'en trouverait certainement accrue. A vrai dire le Bureau estime que la présence au Grand Conseil est déjà satisfaisante. Selon les indications de la motionnaire, le taux de présence est de 96 pour cent. Dans un parlement de 160 personnes, les absences n'ont par ailleurs pas tellement d'incidence sur la représentativité du peuple, même lorsqu'elles durent longtemps, comme pour un congé de maternité ou un séjour à l'étranger. Du reste, le Grand Conseil connaît déjà un système de suppléance pour ses *organes* (présidence, Bureau, commissions, scrutateurs et scrutatrices). Dans ces petits organes, les personnes absentes peuvent régulièrement être remplacées.⁵ S'il y avait des suppléants et suppléantes pour le plénum, on pourrait se demander quelle est la composition exacte du parlement et quelles sont précisément ses responsabilités – les profanes ne seraient pas les seuls à s'interroger. Enfin, cela compliquerait globalement le fonctionnement du parlement.

Pour toutes ces raisons – en particulier parce que le taux de présence au Grand Conseil est globalement satisfaisant, le Bureau ne juge pas que l'instauration d'un système de suppléance au parlement soit indiquée, et propose donc de rejeter la motion. Si la motion devait malgré tout être adoptée, il faudrait d'abord examiner si ce projet ne nécessiterait pas une base constitutionnelle. Les autres dispositions pourraient ensuite être édictées à un niveau inférieur (loi sur les droits politiques, législation sur le Grand Conseil, etc.).

Destinataire

- Grand Conseil

³ Cf. Manuel de droit constitutionnel bernois, Berne 1995, commentaire de l'art. 72 ConstC, ch. 3, p. 450. Rapport intermédiaire de la Commission de la révision constitutionnelle du 19.4.1990 sur les résultats des délibérations d'août 1989 à avril 1990, Berne 1990, p. 98.

⁴ Cf. art. 52, al. 3 Cst. NE, art. 74, al. 1, lit. a Cst. JU, art. 27, al. 5 Cst. GR, art. 84, al. 1 Cst. VS.

⁵ Cf. art. 21, al. 2 LGC, art. 18, al. 1 RGC, art. 29, al. 5 et 6 LGC, art. 24, al. 2 LGC. Les commissions de surveillance font exception – comme par le passé – car leurs affaires s'étalent souvent sur la durée. Il est donc préférable que leur composition soit la plus constante possible. La confidentialité des travaux des commissions de surveillance est un autre argument en faveur d'un nombre relativement réduit de membres (cf. rapport du 3.12.2012 présenté par la Commission de révision du droit parlementaire au Grand Conseil sur la LGC et le RGC, Journal du Grand Conseil 2013, annexe 2, commentaires de l'art. 29 LGC, p. 18).