

**Le Grand Conseil  
du canton de Berne**

**Der Grosse Rat  
des Kantons Bern**

Lundi (après-midi) 30 mai 2016

---

## **Grand Conseil**

### **17 2015.RRGR.1158 Motion 310-2015 Dunning (Biel/Bienne, PS) Introduction d'un système de suppléance au Grand Conseil**

N° de l'intervention: 310-2015  
N° d'affaire: 2015.RRGR.1158  
Déposée le: 25.11.2015  
Déposée par: Dunning (Biel/Bienne, PS) (porte-parole)  
Gabi Schönenberger (Schwarzenbourg, PS)  
Cosignataires: 0

### **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 moyenne<sup>1</sup>) 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.

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**

---

<sup>1</sup> Selon les statistiques de la Chancellerie d'Etat

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.<sup>2</sup>

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 suppléantes. Et elle doutait fortement que cela améliore effectivement la fréquentation des séances du Grand Conseil.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup> 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.).

**Le président.** Wir beginnen nun noch mit dem Traktandum 17. Die Motion von Frau Dunning wurde bereits in ein Postulat gewandelt.

**Samantha Dunning, Biel/Bienne (PS).** La députée Sarah Gabi Schönenberger et moi-même avons déposé cette motion afin de trouver une solution pour les députés devant s'absenter du

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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).

Grand Conseil sur une relativement longue durée, c'est-à-dire pour une session ou plus. Notre proposition était surtout destinée pour les cas de maternité, de maladie ou d'accident, de formation, voire éventuellement d'incompatibilité momentanée avec leur travail. Le système de suppléance nous paraissait également intéressant pour introduire par exemple les viennent-ensuite aux rouages du Grand Conseil. Nous avons laissé une certaine liberté au Bureau du Grand Conseil pour la mise en œuvre du système de suppléance afin qu'il puisse juger lui-même des dispositions à mettre en place et aussi pour qu'il puisse décider des limites en termes de durée de l'absence et de cause de l'absence. Finalement, nous pouvons constater que malgré la liberté laissée au Bureau du Grand Conseil, nous faisons face à une certaine réticence, car ce système de remplacement induit de nombreuses questions. C'est pourquoi nous avons décidé de transformer notre motion en postulat afin que le Bureau du Grand Conseil puisse étudier ce qui serait le plus opportun pour pallier l'absence de députés lors de maternité, maladie ou accident. Même si l'absentéisme n'est pas élevé au sein du Grand Conseil, en moyenne quatre pour cent, nous considérons qu'il est problématique pour les personnes devant s'absenter. Souvent ces personnes se sentent «coupables» de ne pas honorer leur mandat et ainsi de parfois faire basculer les majorités lors de votes. C'est pourquoi nous devons trouver une solution malgré le peu de cas touchés. Les électeurs nous ont certes fait confiance en nous élisant pour ce mandat, toutefois ils ont surtout fait confiance à des valeurs, des idées que nous représentons en faisant partie d'une liste électorale. C'est pourquoi nous considérons que si une fois ou l'autre, un député est remplacé par un «viennent-ensuite» de son parti et de son cercle électoral, cela ne devrait pas poser de problème.

Au vu de ce qui a été précédemment dit, nous transformons la motion en postulat et vous proposons de l'adopter comme postulat. Si d'autres cantons l'ont fait et que cela fonctionne, pourquoi pas nous? D'ailleurs, pour la promotion des femmes en politique, ce système de suppléance permettrait de concilier vie politique avec vie familiale. En effet, si je parle de ma propre expérience, j'étais très embêtée de ne pas venir siéger lors de la précédente session mais n'avais finalement pas le choix d'être absente. D'une part, je souhaitais m'occuper de mon enfant, et d'autre part, si j'assistais à la session, je risquais de perdre mon droit à l'allocation pour congé maternité. J'aurais ainsi écopé d'une double pénalité. C'est pourquoi il est absolument primordial de trouver des solutions pour ce genre de cas, surtout lorsque l'on a le cas de plus en plus de jeunes mamans dans notre parlement. Mais ceci n'est qu'un exemple et le système de suppléance ne doit pas se limiter qu'au congé maternité. Je vous invite donc à accepter ce postulat.

**Le président.** Ich übergebe das Wort der Mitmotionärin, Frau Grossrätin Gabi. Sie haben drei Minuten Redezeit.

**Sarah Gabi Schönenberger, Schwarzenbourg (PS).** Ich werde nicht nochmals alles wiederholen, was Samantha Dunning bereits gesagt hat. Damit keine Missverständnisse aufkommen, möchte ich Ihnen vielmehr noch sagen, dass es hierbei nicht um x-beliebige Absenzen geht, die den Ratsmitgliedern gerade genehm wären. Vielmehr sind wirklich sich abzeichnende längere Abwesenheiten gemeint. Diese Abwesenheiten müssen denn auch klar gerechtfertigt und begründet sein. Es gälte also nicht für irgendeine Lappalie, sondern es müsste klar definiert werden, wofür dies gälte; beispielsweise eben im Fall von Mutterschaft, bei einer längeren Erkrankung oder einem Heilungsprozess nach einem Unfall. Wichtig erscheint mir nebst dem Präsenzargument vor allem auch das Argument «Druck wegnehmen». Das heisst, es soll kein zu grosser Druck bei den Grossrätinnen und Grossräten in unserem Milizparlament entstehen, beispielsweise wegen Mutterschaft, Krankheit oder Unfall vorzeitig zurückzutreten, oder eben ohne Vertretung länger fehlen zu müssen. Anders gesagt – unter anderem auch aus persönlicher Erfahrung und Optik – sollte es eben drinliegen, beispielsweise gerade aufgrund einer Mutterschaft während einer gewissen Zeit ausfallen zu können, ohne dass man deswegen ein schlechtes Gewissen gegenüber dem Volk, dem Grossratsparlament und der Fraktion haben müsste.

Zur möglichen Umsetzung. Die Kantone Graubünden, Wallis, Neuenburg und Jura haben bereits ein solches Vertretungssystem. Sie zeigen, dass es umsetzbar ist. Am ehesten als Vertreter legitimiert wären wohl die Erstplatzierten im selben Wahlkreis. In den Kantonen Neuenburg und Jura wird dies schon so gehandhabt. So würde man zudem bis zum Zeitpunkt des Nachrückens bereits ein wenig vertraut mit der Arbeit, die ein Grossratsmandat mit sich bringt. Wie das Büro ebenfalls begründet, können Stellvertreter so in ein Grossratsmandat hineinwachsen, und es ist auch ein Beitrag zur Förderung des politischen Nachwuchses, neben der Aufrechterhaltung der Präsenz im Rat. Es würde mich freuen, wenn Sie den Vorstoss in Postulatsform überweisen

könnten.

**Erich Feller, Münsingen (PBD).** Beim Grossen Rat handelt es sich um ein Milizparlament, auch wenn die gewählten Parlamentarierinnen und Parlamentarier verpflichtet sind, den Sitzungen beizuwohnen, kann es gute Gründe geben für eine begründete Abwesenheit. Wir haben es vorhin gehört: Dabei kann es sich um kürzer oder um länger dauernde Abwesenheiten handeln. Man muss auch kein schlechtes Gewissen haben, wenn man in solchen Fällen einmal fehlt. Die Abwesenheitsquote im vergangenen Jahr betrug lediglich 4 Prozent oder rund 6 Personen von 160 Mitgliedern. Das muss ein Milizparlament grundsätzlich verkraften können. Die Einführung eines Stellvertretungssystems birgt auch gewisse Gefahren. Unsere Verfassung sieht diese Lösung heute nicht vor. Eine solche Lösung wurde bereits im Rahmen der Revision der Kantonsverfassung diskutiert und abgelehnt. Die Absenzen haben sich in der Zwischenzeit nicht erhöht, sodass kein zwingender Handlungsbedarf besteht. Die Handhabung einer Stellvertretungslösung ist nicht einfach. In jeder Session wären bei kurzfristigen Absenzen tageweise Ersatzmitglieder anwesend, die vermutlich vorher nicht an einer Fraktionssitzung teilgenommen hätten. Im Gegensatz zu den Abwesenheiten während einer ganzen Session, sind einzelne Absenztage nicht immer im Voraus planbar. Der Ratsbetrieb würde sich aufwändiger gestalten. Die BDP-Fraktion erachtet die heutige Präsenz als zufriedenstellend und lehnt aus organisatorischen und finanziellen Gründen eine Stellvertretungslösung ab.

**Bettina Keller, Hinterkappelen (Les Verts).** Die grüne Fraktion ist fast einstimmig der Meinung, es brauche kein Stellvertretungssystem für uns als GrossrätInnen. Wir haben uns auch schon in früheren Debatten dagegen ausgesprochen. Wir finden, die Präsenz hier im Rat sei hoch und repräsentativ. Natürlich gibt es Situationen, wie bei einer längeren Krankheit oder eine Mutterschaft, in denen man länger fehlt. Aber wir finden, das gehöre eigentlich zum Leben und verzerre die politische Repräsentation oder Gewichtung nicht allzu sehr. Wir finden auch die Definition schwierig. Was ist denn eine längere Absenz, welches ist eine Absenz, die den Einsatz einer Stellvertreterin oder eines Stellvertreters rechtfertigen würde? Dass man da irgendwo eine Trennungslinie zieht, können wir uns eigentlich nicht konkret vorstellen. Auch ganz praktisch im Alltag können wir uns ein Stellvertretungsmodell nicht vorstellen. Den Aufwand, um ein solches Modell gesetzlich auszuarbeiten, die Wahlen durchzuführen, die Leute zu vereidigen, und dies dann auch im Alltag der Fraktions- und Ratssitzungen zu praktizieren, ist uns diese Sache eigentlich nicht wert. Ehrlich gesagt, würde es mich auch als Fraktionspräsidentin ein wenig «tschudere» vor Fraktionssitzungen, bei denen ich vorgängig immer nachfragen müsste, wer denn heute kommt und wer welches Geschäft betreut. Gut, ich persönlich muss mir das nicht mehr vorstellen. Aber bei uns ist die Skepsis doch sehr gross, deshalb sind wir gegen diesen Vorstoss.

**Meret Schindler, Berne (PS).** Längere Fehlzeiten sind aus unserer Sicht relevant. Das Volk ist weniger gut vertreten, und die Fraktionen sind auch schlechter repräsentiert. Vor allem wenn die Absenz planbar ist, wie eben bei einem Mutterschaftsurlaub, ist es unschön, wenn der Platz frei bleiben muss. Es wäre möglich, jemanden für eine begrenzte Zeit einzuführen. Davon sind wir überzeugt. Wie man das dann umsetzen möchte, kann man prüfen. Die Motionärinnen haben den Vorstoss ja in ein Postulat gewandelt. Da unsere Verfassung – die nota bene beinahe gleich alt ist wie ich, und über deren Ausgestaltung niemand der hier Anwesenden diskutiert hat – dies nicht vorsieht, sind wir der Meinung, man könne das gut einmal neu anschauen. In welchem Moment dann allenfalls eine solche Anpassung umgesetzt würde, haben die Motionärinnen offen gelassen, ebenso wie die Definition, für welche Absenzen diese Lösung gelten soll. Es ist einzig festgehalten, sie solle für längere Absenzen gelten. Mir persönlich wäre es natürlich eine Herzensangelegenheit, wenn dies für einen Mutterschaftsurlaub gälte, aber auch, wenn man eine angehörige Person, die erkrankt ist, zu Hause betreuen muss. Die SP-JUSO-PSA-Fraktion unterstützt das Postulat natürlich mehrheitlich.

**Ruedi Löffel-Wenger, Münchenbuchsee (PEV).** Die beiden Postulantinnen haben ein Problem erkannt, das aus Sicht der EVP-Fraktion höchstens ein Scheinproblem ist. Hier im Rat sind im Durchschnitt 154 von 160 Leuten anwesend – nicht alle auch geistig, aber die Legitimation unserer Entscheide wird nach dem Dafürhalten der EVP nicht in Frage gestellt, wenn ab und zu einige fehlen. (*Hilarité*) Wenn im Parlament des Kantons Jura, das nur 60 Mitglieder umfasst, ebenso viele oder auch nur halb so viele fehlen, dann fällt das natürlich mehr ins Gewicht, und es macht dort

möglicherweise mehr Sinn, ein solches Stellvertretungssystem in der Praxis anzuwenden. Wenn in der Begründung steht, Wählende könnten es als unschön betrachten, wenn ab und zu jemand fehlt, dann empfehle ich diesen Leuten, einmal mit den Gewählten zu reden. Ich persönlich finde Mutterschaftsurlaub und vielleicht in Zukunft auch Vaterschaftsurlaub eigentlich etwas sehr Schönes und halte es für tolerierbar, wenn man hier dann ein paar Mal fehlt.

Aus Sicht der EVP kann ein Stellvertretungsmodell auch dazu führen, dass man die Arbeit hier im Rat vielleicht weniger prioritär behandelt, wenn man das eben planen kann. Dies obwohl nun gesagt wurde, es solle nur für lange Absenzen gelten. Aber auch einen Auslandsaufenthalt oder etwas Ähnliches kann man durchaus nach den Sessionsdaten richten, wenn es sein muss. Und ansonsten muss man halt mit den Wählenden reden. Der administrative Aufwand würde steigen – das wurde bereits gesagt –, die durchschnittliche Präsenz wahrscheinlich auch etwas. Aber die Qualität der Arbeit in diesem Rat ist nicht unbedingt von der höheren Präsenz abhängig; das ist uns wohl allen klar. Fazit: Aus Sicht der EVP befassen wir uns lieber mit den echten Problemen des Kantons und versuchen diese zu lösen. Der Aufwand, um ein System zu ändern, das heute gut funktioniert, steht in keinem guten Verhältnis zum Gewinn, den man dadurch erzielen würde. Deshalb lehnt die EVP das Postulat ab.

**Ueli Augstburger, Gerzensee (UDC).** Wenn ich mich kurz halte, darf ich noch sprechen. Ich danke den beiden Postulatinnen für ihre Einschätzung über die Wichtigkeit bezüglich der Anwesenheit von Vertreterinnen und Vertretern des Kantonsparlaments. Wir teilen diese Einschätzung voll und ganz. Darin endet dann aber unsere Übereinstimmung mit dem Anliegen des Vorstosses auch schon. Wie bereits in der Begründung des Vorstosses festgestellt wurde, liegt die Abwesenheitsquote im Durchschnitt bei 4 Prozent, oder in Personen ausgedrückt, bei 6 Personen. Das wurde schon mehrfach erwähnt. Ich glaube beinahe, die beiden Postulantinnen überschätzen die Wirkung eines einzelnen Mitglieds in einem Parlament mit 160 Mitgliedern ein wenig. Es geht hier darum, dass Geschäfte, die vertreten werden müssen, auch von Fraktionskolleginnen und -kollegen vertreten werden können. Am Resultat selber ändert sich ja wenig oder nichts. Aber hinsichtlich Effizienz könnte es durchaus Wirkung zeigen, indem das Ganze eben etwas komplizierter würde. Sie müssen ganz sicher auch kein schlechtes Gewissen haben, wenn ein Mutterschaftsurlaub ansteht. Das ist biologisch nun einmal so. Alle, auch diejenigen, die gewählt haben, wissen, dass es einmal dazu kommen kann. Die SVP lehnt sowohl die Motion, die nun ja nicht mehr zur Diskussion steht, wie auch das Postulat einstimmig ab.

**Le président.** Ich danke Ihnen für diesen guten ersten Tag. Ich wollte pünktlich Schluss machen und die Sympathien nicht gleich verspielen, damit diejenigen unter Ihnen, die einen Zug erwischen müssen, dies auch rechtzeitig schaffen können. Ich danke auch den Zuschauern, meiner Familie, meinen Freunden, die teilweise von Chur, von Schaffhausen und von überall her angereist sind. Ich werde nun mit ihnen noch ein wenig im Rathauskeller unten feiern. Ich schliesse damit die Sitzung. Bis morgen, besten Dank.

*Les délibérations sont interrompues à ce stade.*

*La séance est levée à 16 heures 30.*

*Les rédactrices :*

Catherine Graf Lutz (f)

Claudine Blum (d)