



Büro des Grossen Rates
Bureau du Grand Conseil

Projet pour la procédure de consultation du 16.11.2022 au 22.2.2023

Renforcement de la démocratie et de l'État de droit (révision partielle de la Constitution cantonale, de la loi sur le Grand Conseil et du règlement du Grand Conseil)

Rapport du Bureau au Grand Conseil

Table des matières

1.	Résumé.....	2
2.	Contexte et besoins.....	3
3.	Objectif et grandes lignes de la nouvelle réglementation	4
4.	Notions : situation extraordinaire, crise	5
5.	Forme de l'acte législatif	6
6.	Commentaires sur les articles et l'entrée en vigueur	7
6.1	Modifications de la Constitution (art. 74a / art. 61, al. 1, lit. e et art. 74b ConstC)	7
6.2	Modifications législatives (art. 41a, 46a et 68, al. 4 LGC, art. 80, al. 3 LCPPCi)	12
6.3	Modifications du règlement du Grand Conseil.....	16
6.4	Entrée en vigueur	17
7.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes.....	17
8.	Répercussions financières	17
9.	Répercussions sur le personnel et l'organisation	17
10.	Répercussions sur les communes	17
11.	Répercussions sur l'économie	17
12.	Résultats de la consultation du Conseil-exécutif.....	18
13.	Proposition.....	19

1. Résumé

À partir de mars 2020, la pandémie a mis la société et ses actrices et acteurs, y compris les autorités, à rude épreuve, et ce à différents niveaux. Il est notamment apparu que des mesures devaient être prises et des réglementations adoptées pour *garantir la poursuite des activités* du Conseil-exécutif et du Grand Conseil. Si ces deux organes sont restés opérationnels tout au long de la crise, certaines modifications visant à garantir la poursuite de leurs activités se sont avérées nécessaires et sont, dans l'intervalle, entrées en vigueur¹.

La situation causée par la pandémie a par ailleurs illustré la nécessité de procéder à certaines *adaptations institutionnelles*². Outre la proposition d'introduire une *procédure législative d'urgence*, il est ainsi également question de *renforcer l'implication du Grand Conseil* dans les décisions des autorités lors de situations extraordinaires et de crises, tout en évitant les entraves à une action rapide du Conseil-exécutif.

¹ Conformément à une modification de la loi d'organisation, le Conseil-exécutif a désormais la possibilité, lorsque les circonstances l'exigent, de délibérer des affaires par conférence téléphonique, par visioconférence ou par d'autres moyens (art. 4, al. 4 de la loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration [LOCA, RSB 152.01]). Grâce à une modification de la loi sur le Grand Conseil, celui-ci a également la possibilité, en situation de crise, de prendre des décisions avec la participation de membres votant à distance ou par voie de circulation (art. 77a et 77b de la loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil [LGC, RSB 151.21]).

² Cf. rapport du Bureau du Grand Conseil du 18 mai 2020 concernant les mandats d'examen relatifs à la législation sur le Grand Conseil ainsi que l'intervention 125-2020 (Parlement numérique 2.0) adoptée par le Grand Conseil sous forme de postulat lors de la session d'hiver 2020. Cf. également l'audition d'expertes et d'experts par le Bureau du Grand Conseil (voir note de bas de page 13). Par ailleurs, la doctrine est notamment parvenue à la conclusion, en ce qui concerne l'activité législative dans le canton de Berne pendant la pandémie, que les difficultés et les défis comprenaient notamment l'absence de clarté sur des questions institutionnelles telles que la collaboration entre Conseil-exécutif et Grand Conseil pendant la situation extraordinaire (voir Christoph Auer, Die Covid-19-Gesetzgebung im Kanton Bern, in : LeGes 32 (2021) 3 [résumé disponible en français]). Dans le courant de l'année 2021, la Commission des finances est pour sa part parvenue à la conclusion qu'il n'y avait plus de situation d'urgence et a exprimé l'avis que les arrêtés de dépenses devaient être approuvés selon les procédures ordinaires (cf. rapport d'activité 2021 de la Commission des finances, p. 14).

Même en situation de crise, il s'agit par ailleurs de continuer autant que possible à travailler dans le cadre des structures et des procédures existantes.

2. Contexte et besoins

Pendant la crise due à la pandémie, les autorités ont agi en s'appuyant sur les réglementations, structures et procédures disponibles. Si cette approche a permis de surmonter la crise, elle a également montré que des mesures d'optimisation s'imposent.

Dans le domaine de l'*activité législative*, par exemple, le canton de Berne s'est vu contraint d'opter pour une interprétation extensive des bases légales existantes afin de pouvoir motiver certaines mesures (dont les mesures pour les cas de rigueur destinées aux entreprises³). De même, il a dû renoncer à certaines mesures (p. ex. à l'obligation de présenter un certificat au Grand Conseil⁴) en raison de l'absence de bases légales suffisantes dans les cas où il n'était pas possible de faire usage du droit du Conseil-exécutif à édicter des ordonnances de nécessité en raison des conditions très restrictives s'appliquant à ce droit (cf. art. 91 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1995 [ConstC, RSB 101.1]⁵). Par conséquent, le Grand Conseil n'a pas pu participer dans la mesure habituelle au processus de décision politique. Toujours est-il que, lors de situations extraordinaires, il a la possibilité d'approuver (partiellement) les ordonnances de nécessité du Conseil-exécutif. En revanche, il n'est pas habilité à apporter des modifications à ces ordonnances ou à édicter lui-même des ordonnances de nécessité.

Afin de lutter contre la crise provoquée par la pandémie, le canton a ainsi adopté différentes *mesures*, fondées pour la plupart sur des ordonnances du Conseil-exécutif⁶. En principe, les commissions du Grand Conseil auraient pu exiger d'être consultées sur la préparation ou la modification d'ordonnance (art. 41, al. 2 LGC). Toutefois, dans la pratique, elles n'avaient pas la possibilité d'évaluer s'il était justifié de se pencher sur une affaire, et il ne leur aurait de toute façon guère été possible de réagir à temps : en raison de l'organisation des travaux en sessions, le Grand Conseil n'est informé qu'une fois par trimestre des ordonnances en cours de préparation ou de modification. Par ailleurs, les informations fournies restaient très rudimentaires : le dossier accompagnant le projet d'ordonnance sur les mesures destinées à lutter contre l'épidémie de COVID-19⁷ précisait simplement que l'ordonnance contenait des mesures cantonales pour lutter contre l'épidémie de COVID-19 ainsi que des dispositions régissant les compétences et l'exécution, et qu'elle était adaptée en continu à la situation épidémiologique⁸ – alors même qu'une partie des mesures ordonnées étaient pour le moins contraignantes

³ Décision fondée sur l'art. 15 de la loi du 12 mars 1997 sur le développement de l'économie (LDE, RSB 901.1) ; d'autres cantons, dont Nidwald et les Grisons se sont dans un premier temps appuyés sur une ordonnance de nécessité, puis, en 2022, sur une loi ad hoc. Cf. également, à titre d'exemple, la décision de fonder de nombreuses compétences en matière d'autorisation de dépenses portant sur des mesures en lien avec la pandémie sur l'art. 80 de la loi cantonale du 19 mars 2014 sur la protection de la population et sur la protection civile (LCPPCi, RSB 521.1).

⁴ Cf. une motion d'ordre – déclarée invalide – de la session d'automne 2021 (point 136 à l'ordre du jour), qui demandait de limiter l'accès à l'Hôtel du gouvernement aux personnes munies d'un certificat (cf. <<https://www.rgr-service.apps.be.ch/api/gr/documents/document/a6aaa0250f2e4f5ebd09e9e6d00b6c34-332/5/2021.RRGR.270-Ordnungsantrag-F-234387.pdf>> et <<https://www.rgr-service.apps.be.ch/api/gr/documents/document/8218a66a089a44cfbbf6423f3b18e413-332/4/2021.RRGR.270-GR-Beschlussdokument-DF-234391.pdf>> (en allemand uniquement) pour la décision correspondante)

⁵ En novembre 2020, le Conseil-exécutif a ainsi notamment refusé au Grand Conseil d'édicter une ordonnance de nécessité pour autoriser le vote à distance (pour les détails, cf. rapport du Bureau du Grand Conseil du 15 novembre 2021 au Grand Conseil, ch. 2, p. 3 s. <<https://www.rgr-service.apps.be.ch/api/gr/documents/document/76fe363c59f74aaebbe8ed30c47abcd9-332/1/Vortrag-fr.pdf>>)

⁶ Cf. par exemple ordonnance du 4 novembre 2020 sur les mesures destinées à lutter contre l'épidémie de COVID-19 (O COVID-19, abrogée le 1.7.2022), ordonnance du 25 novembre 2020 portant introduction de la législation fédérale relative au COVID-19 dans le domaine de la culture (O COVID-19 culture), ordonnance du 18 décembre 2020 concernant les mesures destinées aux entreprises pour les cas de rigueur en lien avec l'épidémie de COVID-19 (ordonnance cantonale sur les cas de rigueur, RSB 901.11) et ordonnance du 23 février 2022 concernant les mesures destinées aux entreprises pour les cas de rigueur en lien avec l'épidémie de COVID-19 en 2022 (Ordonnance cantonale sur les cas de rigueur 2022, RSB 901.113).

⁷ Ordonnance du 4 novembre 2020 sur les mesures destinées à lutter contre l'épidémie de COVID-19 (O COVID-19, abrogée le 1.7.2022).

⁸ Cf. p. ex. les informations fournies au titre des articles 41 et 56 LGC sur la préparation et la modification d'ordonnances ainsi que sur les affaires importantes dans le domaine des relations extérieures ou pertinentes pour les communes, état lors de la session de printemps 2022

(interdiction de manifestations politiques avec plus de cinq personnes⁹, interdiction de récolter des signatures¹⁰, fermeture des écoles de la scolarité obligatoire¹¹, limitation du nombre d'hôtes dans les restaurants ainsi que des horaires d'ouverture des établissements de restauration, obligation de saisir les coordonnées, interdiction de certaines manifestations, compétitions et modalités d'entraînement, interdiction des foires et foires artisanales, fermeture des musées, cinémas, piscines et clubs, etc.¹²). Le niveau d'implication des commissions prévu jusqu'ici lors de l'élaboration et de la modification d'ordonnances s'est dès lors révélé insuffisant. La procédure actuelle se caractérise par ailleurs par une lourdeur excessive, car elle oblige le Grand Conseil à déterminer dans un premier temps quelle commission compétente doit être consultée, ce qui entraîne des délais excessifs dans un contexte de crise caractérisé par une évolution rapide de la situation.

Vu ce qui précède, et compte tenu du fait que, sous réserve des droits du peuple, les grandes orientations politiques du canton sont fixées par le Grand Conseil (art. 1 LGC), il convient dès lors de compléter *l'instrumentaire juridique* afin de mieux respecter les *principes démocratiques et de l'État de droit*. Une audition d'expertes et d'experts a par ailleurs elle aussi conclu à la nécessité de procéder à des adaptations¹³. Enfin, les outils proposés dans le canton de Berne se rapprochent de ceux de la Confédération.

3. Objectif et grandes lignes de la nouvelle réglementation

L'objectif principal du projet consiste à poser les bases juridiques nécessaires pour permettre au canton d'adopter des *lois plus rapidement en cas d'urgence* et au *Grand Conseil d'être davantage impliqué lors de situations extraordinaires et de crises*.

Afin de garantir la capacité d'action du canton, des adaptations sont nécessaires au niveau de la *Constitution* :

- Il est en particulier urgent de procéder à une modification concernant l'activité législative, le canton de Berne ne connaissant en effet pas de *procédure législative d'urgence*, contrairement à la Confédération et à de nombreux autres cantons (ZH, BL, FR, GR, par exemple)¹⁴. Cet instrument permet d'agir rapidement, c.-à-d. lorsqu'une réglementation ne saurait être différée. Dans ce cas, la réglementation entre en vigueur immédiatement, et donc avant l'expiration du délai référendaire. Un tel outil doit s'appuyer sur une base constitutionnelle (voir le ch. 6 pour des informations sur l'ensemble du projet et des explications relatives à l'art. 74a ConstC).
- De même, contrairement à la Confédération, le Parlement n'a pas la compétence d'édicter ses propres *ordonnances de nécessité*, ce qui peut poser problème si le Conseil-exécutif devait être dans l'incapacité d'agir lors d'une situation extraordinaire, s'il s'abstenait d'agir ou s'il n'édicte pas les mesures attendues par la législation. Le modèle de l'approbation appliqué actuellement

⁹ On notera que le Tribunal fédéral n'a pas manqué d'abroger la disposition en question de l'ordonnance dans son arrêt du 3 septembre 2021 (cf. 2C_308/2021).

¹⁰ Cf. à ce sujet le rapport d'activité 2021 de la Commission de gestion (p. 36), qui contient des remarques concernant l'opportunité et la légalité de cette mesure. Le droit fédéral permettait à ce moment les manifestations et la récolte de signatures et prévoyait une obligation explicite pour les cantons de garantir l'exercice des droits politiques ainsi que de la liberté de conscience en cas d'introduction de mesures supplémentaires de leur part (cf. art. 6c en relation avec art. 6 et art. 8 al. 2 de l'ordonnance du Conseil fédéral du 19 juin 2020 sur les mesures destinées à lutter contre l'épidémie de COVID-19 en situation particulière [RS 818.101.26, état au 12 décembre 2020]).

¹¹ Avant Noël 2021 (cf. art. 19 Cst.).

¹² Cf. Ordonnance du 9 juillet 2020 du Conseil-exécutif sur les mesures destinées à lutter contre l'épidémie de COVID-19 dans les bars, les boîtes de nuit, les discothèques, les salles de danse et les établissements de restauration (RSB 815.123 ; abrogée, état au 30.10.2020).

¹³ Auditions menées par le Bureau du Grand Conseil, le 12 mai 2021, notamment du conseiller aux États Hans Stöckli, de la députée au Grand Conseil zurichois Esther Guyer et des prof. Felix Uhlmann, Andreas Stöckli et Wolf Linder. Cf. aussi Rhinow, René (2020): *Das Parlament bei Notrecht rascher einbinden*, in: NZZ 12.5.2020, p. 8, et Stöckli, Andreas/Belser, Eva Maria/Waldmann, Bernhard (2020): *Gewaltenteilung in Pandemiezeiten*, in: NZZ 26.6.2020, p. 8. (en allemand uniquement)

¹⁴ À l'époque, le pouvoir constituant y avait renoncé, estimant apparemment que le gain de temps aurait été négligeable. Selon ce qui ressort des documents d'alors, l'urgence n'a toutefois été abordée que dans le contexte de l'introduction de normes de droit supérieur, et notamment de droit de l'UE ou de l'EEE. La marge de manœuvre accordée au Conseil-exécutif en vertu de l'art. 88, al. 4 (cf. note de bas de page n° 32 à ce sujet) a toutefois été jugée suffisante à cette fin (cf. Manuel de droit constitutionnel bernois, Berne, Kälin, Walter/Bolz (édit.) ; Bolz, Urs (1995) : commentaire ad art. 74 ConstC, ch. 1d, ainsi que les procès-verbaux de la Commission de la révision constitutionnelle, p. 1080 ss, séance du 4.3.1991).

ne permet pas au Grand Conseil de modifier les ordonnances de nécessité du Conseil-exécutif : le Parlement peut simplement approuver (partiellement) ces ordonnances ou y renoncer. Avec la nouvelle disposition constitutionnelle, il aurait lui aussi la compétence d'édicter des ordonnances de nécessité, ce qui constitue une garantie supplémentaire pour la capacité du canton à prendre des mesures en cas de situation extraordinaire (voir le ch. 6 pour des informations sur l'ensemble du projet et des explications relatives à l'art. 74b ConstC).

Par ailleurs, des modifications *législatives* (LGC, LCPPCi, Règlement du Grand Conseil du 4 juin 2013 [RGC, RSB 151.211]) sont nécessaires pour renforcer la participation démocratique du Grand Conseil ainsi que le respect de l'État de droit en situation de crise.

- Concrètement, il est prévu de renforcer l'implication du Parlement dans *l'élaboration d'ordonnances* en introduisant une *obligation de consultation préalable* (obligation du gouvernement d'*informer* plutôt que du Parlement de *s'informer*). Le même principe s'applique aux *dépenses* en temps de crise (voir le ch. 6 pour des informations sur l'ensemble du projet et des explications relatives aux art. 41a, al. 1 LGC, art. 80, al. 3 LCPPCi, art. 27, al. 4a et art. 36, al. 2a RGC).
- Par ailleurs, le projet prévoit de donner la possibilité au Grand Conseil de s'impliquer effectivement dans le processus de décision politique, raison pour laquelle les *délais de réponse aux interventions pourraient être raccourcis dans certains cas* si cela semble nécessaire (voir le ch. 6 pour des informations sur l'ensemble du projet et des explications relatives à l'art 68, al. 4 LGC).
- Le Grand Conseil serait pour sa part tenu d'*approuver aussi rapidement que possible* les ordonnances de nécessité du Conseil-exécutif, afin de renforcer leur légitimité ainsi que la sécurité juridique (voir le ch. 6 pour des informations sur l'ensemble du projet et des explications relatives à l'art. 46a LGC).
- Dans le but de renforcer la démocratie et l'État de droit, il est prévu, enfin, d'introduire une *obligation de présenter au Grand Conseil un rapport a posteriori* sur les mesures édictées par le canton en temps de crise (voir le ch. 6 pour des informations sur l'ensemble du projet et des explications relatives à l'art. 41a, al. 3 LGC).

Le Bureau du Grand Conseil est convaincu que les modifications proposées sont modérées, n'entravent pas l'action du Conseil-exécutif et répondent aux intérêts de la démocratie et de l'État de droit.

4. Notions : situation extraordinaire, crise

Le droit bernois connaît différentes notions en la matière :

- L'article 91 de la *Constitution* cantonale, intitulé « *situations extraordinaires* », évoque des « troubles actuels ou imminents menaçant la sécurité et l'ordre public ainsi [que] des situations de crise sociale ». Selon le commentaire de cet article, « [la] notion de situation extraordinaire comprend également les cas de catastrophe. » Le commentaire poursuit en citant la loi (abrogée) du 11 septembre 1985 sur les secours en cas de catastrophe et la défense générale dans le canton de Berne : « Sont qualifiés de catastrophes les situations de menace ou les événements causant des dégâts dont la maîtrise dépasse les moyens ordinaires... »¹⁵.
- La *loi cantonale sur la protection de la population et sur la protection civile (LCPPCi)* définit spécifiquement les notions de « catastrophe ou [...] situation d'urgence », d'« événement majeur » et de « grande manifestation » (cf. art. 2). Les *catastrophes ou situations d'urgence* sont définies comme des « mise[s] en danger imminente[s] de la sécurité et de l'ordre publics ou [des situations] de détresse sociale qui ne peuvent plus être maîtrisées avec les seuls moyens et compétences prévus pour les situations ordinaires » (art. 2, al. 1 LCPPCi). Selon le rapport relatif à la loi, le terme « catastrophe

¹⁵ Manuel de droit constitutionnel bernois, Berne, Kälin, Walter/Bolz (édit.) ; Bolz, Urs (1995) : commentaire ad art. 91 ConstC, ch. 1

et situation d'urgence » remplace celui de « situation extraordinaire »¹⁶. Les événements majeurs sont des situations « résultant d'événements inattendus entraînant des dommages importants [pouvant] être maîtrisée[s] par un recours à la coopération d'une ou plusieurs organisations partenaires de la protection de la population » (art. 2, al. 2 LCPPCi)¹⁷.

- La loi sur le Grand Conseil parle de « situation de crise » (art. 77a et 77b LGC). Selon le rapport, ce terme est censé couvrir toutes les situations de crise possibles, notamment les pandémies, « d'autres situations de crise [étant] toutefois envisageables, par exemple : un tremblement de terre d'une magnitude importante, d'autres événements naturels extrêmes, une catastrophe nucléaire, une rupture d'approvisionnement ou une pénurie durable d'électricité [...]. Le terme de 'situation de crise' (lit. a) renvoie à une notion juridique vague dont les contours restent sciemment flous dans le texte de loi, car il est difficile de prévoir toutes les situations de crise qui pourraient se présenter un jour. »¹⁸

La terminologie n'est pas non plus uniforme au *niveau fédéral*. Ainsi, la disposition qui donne au Parlement le droit d'édicter des ordonnances d'urgence parle de « circonstances extraordinaires » (art. 173, al. 1, let. c de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 [Cst. ; RS 101]), alors que celle qui donne le même droit au Conseil fédéral se réfère à des « troubles existants ou imminents menaçant gravement l'ordre public, la sécurité extérieure ou la sécurité intérieure » (art. 185, al. 3 Cst.). Dans un projet récent de modification de la loi sur le Parlement, il est question de « situation de crise », de « crise », de « temps de crise », de « cas d'urgence », de « dernier recours », de « situations extraordinaires » ou de « certaines situations, comme [les pandémies ou les catastrophes naturelles] ».¹⁹

Ces désignations ont en commun que les situations qu'elles décrivent ne peuvent pas être gérées avec les instruments, les répartitions de compétences et les procédures ordinaires. Toutefois, il est impossible de dire avec précision de quelles situations il s'agit, car la survenue et les caractéristiques des différentes situations d'urgence et crises ne peuvent pas être prédites dans les détails. Cela explique un certain flou résiduel dans la définition de ces notions. Toutefois, il ne semble pas faire de doute qu'une « situation extraordinaire » ou une « catastrophe ou situation critique » implique une certaine immédiateté, contrairement à une *crise, qui peut se prolonger*, sur plusieurs mois, voire sur deux ans, comme nous l'avons vu dans le cas de la pandémie.

Par conséquent, le terme (plus restrictif) de « situation particulière » est utilisé ici uniquement en lien avec l'action du Conseil-exécutif et du Grand Conseil au titre de l'article 91 ConstC, soit dans le contexte du droit du Conseil-exécutif à édicter des ordonnances de nécessité, droit qu'il est prévu d'attribuer également au Grand Conseil (cf. art. 74b ConstC). Toutefois, étant donné que la participation du Grand Conseil doit être possible non seulement en temps normal ou lors de situations extraordinaires, comme évoqué ci-dessus, mais aussi au cours d'autres situations de crise, dont certaines peuvent se prolonger, le terme de « crise », plus général, sera dorénavant utilisé ici pour ce type d'événements.

5. Forme de l'acte législatif

Les normes étatiques les plus fondamentales doivent être consignées au *niveau constitutionnel*. Il s'agit notamment des normes sur l'organisation de l'État, sur les droits et obligations des citoyennes et citoyens et de réglementations relatives à l'État de droit et aux institutions démocratiques²⁰. La Constitution comprend dès lors déjà certaines dispositions fondamentales applicables à l'élaboration d'actes normatifs et

¹⁶ Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil du 4 février 2004, commentaire de l'art. 2 LCPPCi

¹⁷ Quant au terme de « grande manifestation », il désigne un « événement prévisible, organisé et limité dans le temps qui nécessite l'intervention d'éléments du système coordonné de protection de la population » (art. 2, al. 3 LCPPCi).

¹⁸ Rapport du Bureau du Grand Conseil du 25 novembre 2021 au Grand Conseil, commentaire de l'article 77 (nouveau) LGC.

¹⁹ Cf. Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 27 janvier 2022 sur le thème « Améliorer la capacité d'action du Parlement en situation de crise / Utilisation des compétences en matière de droit de nécessité et contrôle du droit de nécessité édicté par le Conseil fédéral en temps de crise », FF 2022 301 ss.

²⁰ Cf. Manuel de droit constitutionnel bernois, Berne, Kälin, Walter/Bolz (édit.) ; Bolz, Urs/ Kälin, Walter (1995) : La nouvelle Constitution du canton de Berne, p. 6

aux votations populaires (notamment les art. 74, 91 et 62 ConstC). L'introduction de l'instrument de la *procédure législative d'urgence* (art. 74a, ConstC), qui a des répercussions sur le droit de référendum et donc sur la participation populaire, nécessite dès lors une base constitutionnelle, tout comme la mise en place prévue d'un *droit du Grand Conseil à édicter des ordonnances de nécessité* (art. 74b ConstC).

Au demeurant, les normes fondamentales et importantes du droit cantonal sont édictées *dans la forme de la loi* ; cette règle s'applique notamment aux grandes lignes de l'organisation et des tâches des autorités (art. 69, al. 4, lit. d ConstC). À titre d'exemple, la loi sur le Grand Conseil comprend les règles relatives à l'organisation et aux tâches du Grand Conseil ainsi qu'à la procédure au Grand Conseil (art. 2 LGC). Dans la mesure où les droits de participation du Grand Conseil sont élargis sans empiéter sur la séparation des pouvoirs, il est dans tous les cas suffisant d'inscrire la réglementation au niveau de la loi, comme dans le présent cas, où il s'agit d'une part de la consultation d'un organe du Conseil au sujet de dépenses et d'ordonnances prévues dans des situations de crise et d'autre part de l'obligation de soumettre des rapports au Grand Conseil (art. 41a LGC, art. 80, al. 3 LCPPCi).

Les détails relatifs à l'activité du Grand Conseil et les dispositions exécutoires de la loi sur le Grand Conseil (art. 3 LGC) sont réglés au niveau du *règlement* du Grand Conseil (RGC), à l'instar de la concrétisation des tâches des organes du Conseil dans le cas présent (art. 27, al. 4a RGC, art. 36, al. 2a RGC, par exemple).

6. Commentaires sur les articles et l'entrée en vigueur

6.1 Modifications de la Constitution (art. 74a / art. 61, al. 1, lit. e et art. 74b ConstC)

Article 74a (nouveau) / art. 61, al. 1, lit. e ConstC : compétences législatives en cas d'urgence

Du point de vue de la *systématique*, il est justifié d'insérer la disposition relative à l'activité législative urgente immédiatement après la disposition existante relative aux compétences législatives, soit après l'article 74 ConstC, à l'instar de la structure choisie au niveau fédéral²¹. Le titre choisi pour cet article, « Compétences législatives en cas d'urgence », correspond à la *terminologie* existante dans le canton de Berne.

Grâce à la nouvelle disposition, une loi dont l'entrée en force est urgente peut être appliquée immédiatement, sans attendre l'expiration du délai référendaire et le résultat de la votation. Contrairement à la Confédération et à de nombreux cantons, le canton ne connaissait pas de disposition permettant de faire entrer en vigueur une loi immédiatement après son adoption par le Parlement.

Encadré : compétences législatives en cas d'urgence au niveau fédéral et cantonal

La Confédération et douze cantons²² connaissent des dispositions relatives à l'activité législative en cas d'urgence. Quelques exemples :

- **Canton du Zurich** : Une *loi* dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard peut entrer en vigueur immédiatement si le Grand Conseil (Kantonsrat) en prend la décision à une majorité des *deux tiers de ses membres présents*. Si le référendum est demandé, la votation populaire doit avoir lieu dans les six mois qui suivent l'entrée en vigueur de la loi. Si la loi est rejetée par le peuple, elle cesse immédiatement de produire effet. (art. 37 Constitution du canton de Zurich)²³.
- **Canton de Bâle-Campagne** : Les *lois* dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard peuvent être mises en vigueur immédiatement si le Grand Conseil (Landrat) le décide à la majorité des *deux tiers des membres présents*. La votation populaire a lieu dans les six mois qui suivent l'entrée en vigueur. (§ 63, al. 4 Constitution du canton de Bâle-Campagne)²⁴.

²¹ Cf. art. 164 et 165 Cst.

²² Cf. Auer, Andreas (2016) : Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Berne, p. 277 ch. 674 ss (en allemand)

²³ Constitution du canton de Zurich du 27 février 2005 (RS 131.211).

²⁴ Constitution du canton de Bâle-Campagne du 17 mai 1984 (RS 131.222.2).

- **Canton des Grisons** : Les *lois* qui doivent entrer en vigueur au plus vite peuvent être promulguées sans délai à condition que le Grand Conseil accepte la procédure d'urgence à une *majorité des deux tiers*. Ces lois sont sujettes au référendum facultatif a posteriori. (art. 18 Constitution du canton des Grisons)²⁵.
- **Canton de Fribourg** : Un *acte* du Grand Conseil dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard peut être déclaré urgent et mis en vigueur immédiatement par une décision prise à la *majorité de ses membres*. Sa durée de validité doit être *limitée*. Lorsqu'un tel acte est soumis obligatoirement au référendum ou que celui-ci est demandé, il cesse de produire effet un an après son adoption par le Grand Conseil s'il n'a pas été accepté par le peuple dans ce délai (art. 92 Constitution du canton de Fribourg)²⁶.
- **Confédération** : Une *loi fédérale* dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard peut être déclarée urgente et entrer immédiatement en vigueur par une décision prise à la *majorité des membres* de chacun des conseils. Sa validité doit être *limitée dans le temps*. Lorsque le référendum est demandé contre une loi fédérale déclarée urgente, cette dernière cesse de produire effet un an après son adoption par l'Assemblée fédérale si elle n'a pas été acceptée par le peuple dans ce délai. Lorsqu'une *loi fédérale déclarée urgente est dépourvue de base constitutionnelle*, elle cesse de produire effet un an après son adoption par l'Assemblée fédérale si elle n'a pas été acceptée dans ce délai par le peuple et les cantons. Sa validité doit être *limitée dans le temps*. Une loi fédérale déclarée urgente qui n'a pas été acceptée en votation ne peut pas être renouvelée (art. 165 Cst.).

Ces réglementations ont en commun qu'elles permettent l'entrée en vigueur immédiate d'une loi. Des différences peuvent être constatées d'une part en ce qui concerne l'étendue des compétences législatives et du droit de référendum en cas d'urgence²⁷. Bien souvent, la procédure d'urgence n'est envisageable que pour des *lois*. Toutefois, le canton de Fribourg la réserve de manière générale aux actes, ce qui ne semble pas exclure une activité normative urgente au niveau constitutionnel, les actes devant toutefois avoir une durée de validité limitée. Au niveau fédéral, des lois urgentes peuvent être adoptées (pour une durée limitée) même en l'absence de base constitutionnelle. La question de savoir si de telles lois fédérales urgentes font partie du droit constitutionnel et de manière plus générale, celle de leur position dans la hiérarchie des normes, fait débat sur le plan de la doctrine²⁸. D'autre part, il existe entre les divers cantons et la Confédération des différences relatives à la majorité nécessaire au Parlement pour adopter de tels actes (majorité de ses membres ou de deux tiers de ses membres ou des membres présents, par exemple).

La disposition proposée ici (art. 74a, al. 1 ConstC) permet uniquement l'entrée en force immédiate d'une *loi*, ce qui offre déjà une certaine marge de manœuvre, comme c'est notamment le cas dans les cantons de Zurich, de Bâle-Campagne et des Grisons²⁹. En revanche, elle ne permet pas d'appliquer immédiatement une modification constitutionnelle, comme semble le prévoir le droit du canton de Fribourg³⁰.

Le recours à cette procédure implique par ailleurs une *urgence*, c'est-à-dire que la loi jugée nécessaire ne souffre aucun délai³¹. L'urgence peut notamment découler d'une situation de crise ou de la nécessité d'adopter rapidement une législation d'exécution d'une norme de droit fédéral sous la forme d'une loi³². Par ailleurs, il ne suffit pas qu'une norme soit simplement souhaitable : une entrée en vigueur immédiate requiert des *motifs pertinents*. À cet égard, il convient également de procéder à une *pesée des intérêts* relative à une application immédiate, étant donné la limitation du droit de référendum qu'elle entraîne, quand

²⁵ Constitution du canton des Grisons du 18 mai / 14 septembre 2003 (RS 131.226).

²⁶ Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (RS 131.219).

²⁷ Ainsi, il semble que le canton du Tessin ne soumet pas les lois urgentes au référendum ; ces lois ne peuvent toutefois pas non plus rester en vigueur plus d'un an. (Auer, Andreas [2016]: Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Berne, p. 277 ch. 676 ; en allemand)

²⁸ Cf. Biaggini, Giovanni (2017): BV-Kurzkommentar, 2e édition, Zurich, ch. 10 ad art. 165 Cst. (en allemand)

²⁹ Les *dépenses* urgentes peuvent être décidées sans procédure particulière sur la base de l'art. 80 LCPPCi et ne sont pour la même raison pas non plus soumises à un référendum financier a priori ou a posteriori (cf. art. 80, al. 1 LCCPCi).

³⁰ En vertu du droit fédéral, les modifications constitutionnelles requièrent l'approbation du peuple (votation populaire obligatoire) ainsi que la garantie de l'Assemblée fédérale (art. 51, al. 1, deuxième phrase ainsi que art. 51, al. 2 Cst. en relation avec l'art. 172, al. 2 Cst.).

³¹ Par conséquent, il n'est en général pas non plus possible d'organiser une procédure de consultation.

³² À défaut, seul le Conseil-exécutif pourrait édicter une ordonnance urgente afin d'introduire une norme de droit supérieur (ce qui laisse certes déjà une certaine marge de manœuvre), les dispositions introductives urgentes devant toutefois être remplacées sans retard en suivant la procédure ordinaire (art. 88, al. 3 ConstC). Si l'urgence n'est pas de nature à empêcher un débat au Grand Conseil, l'instrument de la procédure législative d'urgence devrait être préféré, car il est soumis au référendum.

bien même le référendum n'est pas empêché, mais uniquement reporté. Le Grand Conseil dispose d'une certaine marge de manœuvre en la matière.

La notion d'*entrée en vigueur* immédiate signifie dans la pratique que la norme est applicable à partir du *jour suivant* la publication, afin qu'une publication urgente le même jour reste possible. L'entrée en vigueur le jour même empêcherait une publication en temps et en heure et conférerait à l'acte un (bref) effet rétroactif. La date d'entrée en vigueur fait partie de l'acte législatif ; elle est fixée avant le vote final³³.

À l'instar d'une loi ordinaire, une loi urgente peut être proposée au Grand Conseil par le *Conseil-exécutif*, mais aussi par le *Grand Conseil* lui-même. L'instrument de la procédure législative d'urgence ne bénéficie donc pas uniquement au Grand Conseil, ou en tout cas pas en premier lieu, mais au canton dans son ensemble.

Comme au niveau fédéral et dans les autres cantons, la procédure requiert une *majorité qualifiée*³⁴. Le droit bernois connaît déjà différents quorums pour les décisions au Grand Conseil³⁵. Ainsi, la Constitution demande par exemple l'approbation de 70 *membres* pour soumettre au référendum facultatif des arrêtés ne portant pas sur des questions de procédure, de 100 *membres* pour soumettre un projet à un référendum obligatoire (cf. art. 62, al. 1, lit. f et art. 61, al. 2 ConstC), de trois cinquièmes des *membres* (soit 96 membres) pour le frein à l'endettement, et de la majorité des membres (soit 81 membres) pour le frein à l'augmentation des impôts (cf. art. 101a à 101c ConstC). Par ailleurs, une majorité des deux tiers des *votantes et votants* est nécessaire pour qu'une affaire soit traitée à huis clos ou reconsidérée (soit 107 voix si l'ensemble des 160 membres sont présents [cf. art. 11, al. 2 et art. 79 LGC]).

Le seuil proposé dans le présent projet est un quorum élevé. Cela souligne le *caractère exceptionnel* de l'instrument et *joue un rôle préventif contre son utilisation hâtive ou abusive*, vu l'impossibilité d'un référendum *a priori*. Les deux variantes suivantes sont proposées dans le cadres de la procédure de consultation :

Selon la **variante n° 1**, la procédure législative d'urgence nécessiterait une *majorité de deux tiers des voix* exprimées, compte non tenu des abstentions, *mais au moins une majorité des membres* favorables au projet. Cette variante évite de paralyser le Grand Conseil, puisqu'elle tient compte d'éventuelles absences : le décompte se fait sur la base du nombre de voix exprimées plutôt que sur la base du nombre de membres. À titre d'exemple, lorsque 150 membres sont présents, il faudrait 100 voix favorables³⁶. Cette variante prévoit toutefois aussi un « filet de sécurité » pour garantir une légitimité démocratique suffisante, puisque le projet devrait réunir l'assentiment d'au moins 81 membres du Grand Conseil (ainsi, 80 voix favorables sur 120 membres présents et votants ne suffiraient pas). La variante n° 1 correspond exactement au quorum prévu par le canton de Genève pour la procédure législative d'urgence (art. 70 Constitution du canton de Genève).

La **variante n°2** prévoit quant à elle une *majorité de deux tiers des membres* (soit au moins 107 voix favorables). Si ce quorum exige qu'un projet de loi urgente bénéficie d'un large soutien au sein du Grand Conseil, il constitue en même temps une garantie d'un tel soutien.

La procédure législative d'urgence ne prévoit pas de référendum antérieur à l'entrée en vigueur. Le référendum n'est toutefois pas exclu, puisqu'il reste possible *a posteriori*³⁷. Dans ce cas, il ne suspendrait pas l'entrée en vigueur d'une norme, mais l'abrogerait *a posteriori*. Il est prévu de soumettre les lois urgentes à

³³ À ce moment-là, les membres du Grand Conseil connaissent la teneur exacte de la loi et sont notamment en mesure de juger de la pertinence de son urgence. La question de savoir si le Grand Conseil souhaite effectivement faire entrer en vigueur la loi selon la procédure d'urgence est donc également connue avant le vote final ; c'est le cas lorsque le Parlement a décidé l'entrée en vigueur immédiate dans les dispositions correspondantes. Le cas échéant, la majorité qualifiée prévue dans la procédure législative d'urgence est requise. Si le Grand Conseil devait au contraire décider d'adopter la loi selon la procédure ordinaire (sans lui accorder l'urgence), il devrait à cette fin modifier la date d'entrée en vigueur. Dans ce cas-là, la majorité habituelle serait suffisante lors du vote final. Comme toujours, les demandes de réouverture de la discussion sont exclues après un vote final (art. 97 RGC).

³⁴ De manière générale, la Confédération applique elle aussi le principe de la majorité des votantes et des votants. En cas d'absence d'un ou de plusieurs membres, cette majorité est inférieure à la majorité des membres (cf. art. 159, al. 2 Cst. et art. 78 LGC).

³⁵ Cf. Bundi, Christina (2022): Beispiele und Gründe für qualifizierte Beschlussquoren im Grosse Rat des Kantons Bern, in: Parlament/Parlament/Parlamento 2/2022, p. 20 ss.

³⁶ En cas de vote à distance en situation de crise (art. 77a LGC), les personnes votant à distance seraient considérées présentes (art. 77a, al. 3 LGC).

³⁷ Cf. réflexions générales sur la législation d'urgence chez Schmid, Stefan G./Herzog, Micha/Stiffler, Dumenig (2021): Dringliche Gesetzgebung und direkte Demokratie, in: Jusletter 7 juin 2021 (en allemand, résumé disponible en français)

la votation populaire *obligatoire* (cf. art. 61, al. 1, lit. e ConstC). La votation devra se tenir *six mois* au plus tard après l'entrée en vigueur (art. 74a, al. 3 ConstC), ce qui assure à brève échéance un ancrage démocratique fort de l'acte adopté. En cas de vote défavorable, la loi adoptée selon la procédure d'urgence serait immédiatement caduque, à moins que le vote soit contesté et qu'un effet suspensif soit attribué au recours.

L'instrument des variantes proposées par le Grand Conseil (*projets alternatifs*) ou le peuple (*projets populaires*) *n'est pas applicable* aux lois urgentes (cf. art. 74a, al. 2 ConstC en ce qui concerne les projets alternatifs, et art. 63, al. 3 ConstC, déjà en vigueur, pour les projets populaires³⁸). En effet, une loi urgente se distingue par le fait qu'elle ne tolère aucun délai et qu'elle entre en vigueur et s'applique immédiatement. Comme évoqué ci-dessus, une votation populaire est organisée a posteriori pour garantir la légitimité démocratique. Si cela entraîne une certaine incertitude – la votation populaire peut en effet déboucher aussi bien sur le maintien ou sur l'abrogation de la loi, auquel cas elle serait immédiatement caduque – l'adoption de la loi en votation a toutefois pour effet de la confirmer dans la teneur exacte qu'elle avait avant la votation. Au contraire, si l'on introduisait la possibilité de soumettre un projet alternatif sur une loi de ce type, ou de déposer un ou plusieurs projets populaires (dans l'hypothèse où seul un référendum facultatif était prévu), cela ne ferait que renforcer l'insécurité, puisque dans un premier temps, la loi entrerait en vigueur sous la forme ayant été adoptée par le Grand Conseil, avant de passer en votation populaire, où elle pourrait soit être refusée et donc être rendue caduque, soit faire l'objet d'une modification substantielle (conformément au projet alternatif ou au projet populaire qui aurait été adopté). Pour toutes les parties impliquées, cela se traduirait par un renforcement substantiel des insécurités. En outre, il ne serait pas possible d'organiser la votation rapidement en cas de projet populaire, car il faudrait prévoir un délai notamment pour la récolte des signatures. Par ailleurs, l'objet devrait encore une fois être soumis au Grand Conseil, afin que celui-ci se prononce en particulier sur la validité du projet populaire. En compliquant et en retardant de la sorte le processus de décision, on introduirait des incertitudes majeures, dont les désavantages sont jugés prépondérants vu qu'il s'agirait d'un acte normatif déjà entré en vigueur.

Étant donné que le référendum a posteriori garantit en fin de compte l'ancrage démocratique, il *n'est pas nécessaire de limiter dès le départ la durée de validité d'un tel acte pour respecter les exigences constitutionnelles*. Toutefois, si cela lui semble justifié dans un cas concret, l'organe législatif peut lui-même limiter la durée de validité d'un acte qu'il élabore dès l'adoption de cet acte. A contrario, une disposition constitutionnelle obligatoire prévoyant une durée de validité limitée pour un tel acte pourrait entraîner une charge de travail supplémentaire inutile et une perte d'efficacité si les normes concernées sont prévues pour rester en vigueur plus longtemps et doivent être soumises une nouvelle fois au Grand Conseil et au peuple uniquement en raison de leur durée de validité limitée. Ce modèle (quorum élevé combiné à l'absence d'obligation de limiter la durée de validité) a notamment été retenu dans les cantons de Zurich, de Bâle-Campagne et des Grisons.

Comme les autres actes du Grand Conseil, les lois urgentes peuvent par ailleurs faire l'objet d'un recours direct auprès du Tribunal fédéral, ce qui garantit la protection juridique (cf. art. 76, al. 1, lit. a LPJA et art. 82 LTF)³⁹.

Article 74b (nouveau) ConstC : ordonnances de nécessité du Grand Conseil

Du *point de vue de la systématique*, il se justifie de placer la disposition relative aux ordonnances de nécessité parmi les compétences du Parlement, et plus précisément parmi les compétences législatives (cf. art. 74 ConstC ; insertion prévue après l'art. 74a [nouveau] ConstC), à l'instar du classement choisi au niveau fédéral⁴⁰.

³⁸ Cf. Manuel de droit constitutionnel bernois, Berne, Kälin, Walter/Bolz (édit.) ; Bolz, Urs (1995) : commentaire ad art. 63, al. 3 ConstC, ch. 7b. Selon l'ouvrage cité, l'exclusion de la possibilité de déposer une proposition populaire en cas de votation obligatoire s'appuie sur le fait que le projet populaire a été développé en tant que variante du référendum classique. Selon le pouvoir constituant, une telle possibilité entraînerait par ailleurs des délais supplémentaires.

³⁹ Cf. loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA, RSB 155.21) et loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110). Voir aussi, à titre d'exemple, ATF 147 I 420.

⁴⁰ Cf. art. 173, al. 1, let. c Cst.

Selon la norme proposée, et comme c'est déjà le cas au niveau fédéral, la compétence d'édicter des ordonnances de nécessité lors de situations extraordinaires ne sera pas réservée au gouvernement (cf. art. 91 ConstC), mais attribuée également au Parlement. Cette possibilité est conçue comme solution de *dernier recours* pour les cas où le Conseil-exécutif est dans l'impossibilité, dans une situation extraordinaire, d'adopter lui-même une ordonnance de nécessité (lorsqu'il est dans l'incapacité d'agir, par exemple⁴¹) ou lorsqu'il n'agit pas ou pas de la manière jugée nécessaire par le Grand Conseil. Une ordonnance de nécessité du Grand Conseil peut également devenir indispensable lorsqu'une situation d'urgence se prolonge et qu'un ancrage démocratique solide des mesures de droit d'urgence apparaît souhaitable. Le cas échéant, et comme au niveau fédéral, une *ordonnance de nécessité du Parlement primerait* une éventuelle disposition contraire d'une *ordonnance de nécessité du Conseil-exécutif* (art. 74b [nouveau], al. 2 ConstC). Quand bien même l'instrument de la procédure législative d'urgence revêt une importance supérieure à celle du droit d'édicter des ordonnances de nécessité, il peut être utile de se doter des deux instruments. Il devrait par ailleurs rester possible, pour le CE, d'édicter des ordonnances de nécessité après l'introduction de la procédure législative d'urgence car celles-ci ne sont pas soumises au référendum. Par conséquent, le droit du Grand Conseil à adopter des ordonnances de nécessité déploie avant tout un effet préventif.

Non seulement les *ordonnances de nécessité du Conseil-exécutif* demeurent donc possibles, mais elles sont appelées à *rester le principal instrument* utilisé en cas de situation d'urgence. Le Conseil-exécutif doit être en mesure d'agir rapidement lorsque le canton est touché par une telle situation. Un certain niveau de contrôle (démocratique) est garanti par le fait que les ordonnances de nécessité du Conseil-exécutif doivent être immédiatement approuvées par le Grand Conseil et sont automatiquement caduques un an après leur entrée en vigueur (cf. art. 91, deuxième phrase ConstC)⁴². Par ailleurs, il est possible de faire recours auprès du Tribunal fédéral contre des dispositions des ordonnances de nécessité⁴³.

Afin de garantir que les ordonnances de nécessité du Grand Conseil bénéficient d'un large soutien au sein du Parlement et dans l'objectif de souligner le caractère exceptionnel de l'instrument, ces ordonnances doivent pouvoir être adoptées uniquement lorsqu'elles réunissent une majorité qualifiée. Le quorum à atteindre s'élève à *deux tiers* des voix exprimées, compte non tenu des abstentions, mais *au moins une majorité des membres*. Cette règle permet de tenir compte d'éventuelles absences afin de garantir que le Grand Conseil et donc aussi le canton restent en mesure d'agir (raison pour laquelle le quorum n'est pas fixé à deux tiers des membres). Pour garantir en même temps un niveau incompressible de légitimité démocratique, les ordonnances de nécessité devront toutefois être soutenues dans tous les cas par une majorité des membres du Grand Conseil (soit 81 voix).

Au demeurant, les circonstances dans lesquelles le recours aux ordonnances de nécessité parlementaires est possible sont les mêmes que pour les ordonnances de nécessité du Conseil-exécutif (soit adoption possible sans base légale spécifique et dans le but de parer à des troubles actuels ou imminents menaçant la sécurité et l'ordre public ainsi qu'à des situations de crise sociale [cf. art. 74b [nouveau], al. 1 ConstC en relation avec art. 91 première phrase ConstC]). Les conditions sont également les mêmes (urgence, subsidiarité/nécessité, proportionnalité, etc.). De plus, les ordonnances de nécessité parlementaires seraient elles aussi caduques au plus tard un an après leur entrée en vigueur, car cela laisserait suffisamment de temps pour transposer le cas échéant dans le droit ordinaire des dispositions qui resteraient nécessaires⁴⁴.

⁴¹ Si quatre membres du Conseil-exécutif ou plus sont dans l'incapacité d'exercer leurs fonctions, le Conseil-exécutif n'est plus en mesure de prendre des décisions valables ; le système de suppléances ne serait d'aucun recours dans une telle situation (art. 5, al. 1 LOCA).

⁴² Concernant les *décisions* de nécessité, le pouvoir constituant a à l'époque renoncé explicitement à exiger une approbation par le Grand Conseil, avec l'argument que ces décisions peuvent être contestées par la voie de droit ordinaire et qu'il ne fallait pas préjuger l'examen judiciaire (Manuel de droit constitutionnel bernois, Berne, Kälin, Walter/Bolz (édit.) ; Bolz, Urs (1995) : commentaire ad art. 91 ConstC, ch. 4). Au niveau fédéral, la Délégation des Commissions de gestion (DélCdG) doit être informée dans les 24 heures lorsque le Conseil fédéral prend une décision de nécessité (cf. art. 7e al. 2 de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA, RS 172.010] et art. 53 al. 3bis de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale [Loi sur le Parlement, LParl ; RS 171.10]).

⁴³ Cf. p. ex. l'arrêt du Tribunal fédéral du 9 novembre 2020 (2C_604/2020).

⁴⁴ Ce point est réglé différemment au niveau fédéral : la durée de validité des ordonnances de nécessité de l'Assemblée fédérale ne doit pas être limitée (cf. art. 173 al. 1 let. c Cst.).

6.2 Modifications législatives (art. 41a, 46a et 68, al. 4 LGC, art. 80, al. 3 LCPPCi)

Article 41a (nouveau) LGC : Information et consultation du Grand Conseil lors de situations extraordinaires et de crises et présentation de rapports a posteriori

Du point de vue de la *systématique*, il est approprié d'insérer la disposition relative à la participation renforcée du Grand Conseil en cas de situation extraordinaire ou de crise, qui porte principalement sur l'information et la consultation ainsi que sur la présentation de rapports, à la suite immédiate de la disposition concernant l'information et la consultation du Grand Conseil en temps « normal » (cf. art. 41 LGC)⁴⁵.

Le nouvel article 41a LGC assoit le principe de la *participation du Grand Conseil lors de situations extraordinaires et de crises* pour les cas où la participation n'est pas déjà prévue par la Constitution, comme c'est par exemple le cas pour l'approbation par le Grand Conseil des ordonnances de nécessité du Conseil-exécutif (cf. art. 91, deuxième phrase ConstC).

La modification entraîne l'*obligation, pour le Conseil-exécutif, d'impliquer davantage le Grand Conseil lorsqu'il recourt au droit d'urgence*. Le Grand Conseil ne se contente plus d'approuver simplement d'éventuelles ordonnances de nécessité du Conseil-exécutif ou de l'information a posteriori d'un seul organe du Grand Conseil par le Conseil-exécutif au sujet des dépenses engagées lors de catastrophes ou de situations d'urgence (voir aussi les explications ci-après relatives à l'art. 80 al. 3 LCPPCi).

Concrètement, l'**article 41a, alinéa 1 LGC** prévoit que le Conseil-exécutif *consulte* au préalable *l'organe compétent du Grand Conseil* au sujet des décisions de dépenses, des ordonnances ou des modifications d'ordonnances prévues en cas de situation extraordinaire (art. 91 ConstC) ou de crise, ce qui donne une plus grande légitimité démocratique aux mesures fondées sur cette démarche (cf. aussi art. 80, al. 3 LCPPCi). La consultation préalable sur les projets d'ordonnance et de modification d'ordonnance figure déjà dans la loi COVID-19 de la Confédération⁴⁶. Il est désormais prévu d'étendre ce mécanisme à l'ensemble des situations de crises au niveau fédéral⁴⁷. La distinction par rapport au droit cantonal en vigueur, qui donne déjà aux commissions parlementaires la possibilité d'exiger en temps normal qu'un projet d'ordonnance ou de modification d'ordonnance leur soit soumis pour consultation (cf. art. 41, al. 2 LGC)⁴⁸, réside dans le fait que le Conseil-exécutif aurait désormais l'*obligation de proposer* activement cette consultation, libérant la commission de la nécessité de faire la démarche. L'organe concerné du Grand Conseil n'est toutefois pas tenu de prendre position, il peut également y renoncer. On peut toutefois s'attendre à ce que les commissions prennent position rapidement sur les projets d'ordonnance ou les décisions de dépense qui leur semblent importantes d'un point de vue politique, si nécessaire en organisant une réunion virtuelle ou par voie de circulation (art. 108a RGC). L'implication de la commission peut par ailleurs être organisé de manière à intervenir en parallèle à la procédure de corapport ou, le cas échéant, à l'échange d'opinion abrégé entre les Directions, ce qui évite de prolonger la procédure. Si l'organe compétent du Grand Conseil n'est malgré tout pas en mesure de se prononcer dans les délais, l'absence de prise de position est interprétée dans un premier temps comme étant délibérée. Toutefois, l'organe en question garde

⁴⁵ L'extension du droit à être consulté est également prévue au niveau fédéral ; là aussi, la disposition en question serait insérée directement après la disposition existante sur les possibilités de consultation relatives aux ordonnances (cf. note de bas de page 19 et art. 151 al. 1 et al. 2bis LParl, FF 2022 302). Cf par ailleurs réflexions générales sur la législation d'urgence dans Graf, Martin (2021), Konsultation parlamentarischer Kommissionen zu Verordnungsentwürfen, Ein Beispiel kooperativer Gewaltenteilung, in: LeGes, Gesetzgebung & Evaluation, C.2, p. 5 ss. (en allemand avec bref résumé en français).

⁴⁶ En vertu de l'art. 1, al. 4 de la loi COVID-19, le Conseil fédéral consulte au préalable les commissions compétentes au sujet des ordonnances et des modifications d'ordonnances prévues (Loi fédérale sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 [Loi COVID-19, RS 818.102]).

⁴⁷ Art. 151, al. 2bis LParl et rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 27 janvier 2022 sur le thème « Initiatives parlementaires. Améliorer la capacité d'action du Parlement en situation de crise / Utilisation des compétences en matière de droit de nécessité et contrôle du droit de nécessité édicté par le Conseil fédéral en temps de crise », FF 2022 301.

⁴⁸ Le Conseil-exécutif est tenu d'informer le Grand Conseil de la préparation des ordonnances et modifications d'ordonnance (art. 41, al. 1 LGC). Cette information est transmise quatre fois par année lors des réunions du Bureau au moyen d'une liste intitulée « Information gemäss Art. 41 und Art. 56 GRG zu Verordnungen des Regierungsrates sowie zu Aussenbeziehungs- und gemeinderelevanten Geschäfte » [Anciennement intitulé « Bulletin d'information au sens des art. 41 et 56 LGC », ce document n'est plus traduit depuis 2018, d'entente avec les services parlementaires – n.d.t.]. Les commissions informent directement la Direction compétente de leurs éventuels besoins. Par ailleurs, des possibilités de consultation des Commissions existent également déjà dans le domaine des *relations extérieures* (art. 56, al. 2 et 3 LGC). Dans la pratique, les Commissions doivent toutefois exiger explicitement d'être saisies d'une affaire qui les intéresse.

la possibilité d'émettre un avis ultérieurement, et le Conseil-exécutif a la possibilité de procéder à des adaptations en cas de besoin ou lors de la prochaine occasion.

Cette modification n'entraîne *pas de confusion entre les responsabilités* respectives du Conseil-exécutif et du Grand Conseil. L'action concrète reste la prérogative du Conseil-exécutif. Une éventuelle prise de position de l'organe du Parlement aurait certes un *poids politique* substantiel, mais elle ne serait en fin de compte pas contraignante sur le plan juridique pour le Conseil-exécutif. De même, la *capacité du Conseil-exécutif à prendre des mesures n'est pas entravée*, puisqu'il peut adopter une décision même lorsque l'organe n'a pas pris position ou l'a fait tardivement.

À la place d'une simple consultation et afin de renforcer la participation du Grand Conseil, il serait également envisageable de prévoir une approbation préalable de la part de l'un de ses organes, comme c'est notamment le cas au niveau fédéral, où la loi exige pour les crédits urgents l'assentiment préalable de la Délégation des finances des Chambres fédérales (DélFin) et l'approbation ultérieure de l'Assemblée fédérale⁴⁹. Afin d'éviter toute confusion entre les responsabilités de l'exécutif et du législatif, ce modèle de participation n'est pas inclus dans le présent projet.

L'identification de l'organe du Grand Conseil devant être consulté par le Conseil-exécutif se fait sur la base du *règlement*, qui détermine aussi en temps normal les tâches des différents organes. La présente modification permettrait toutefois d'éviter que dans une situation de crise, une affaire doive d'abord être attribuée par le Bureau à une commission, puisque la répartition serait déterminée par le règlement, ce qui limiterait les délais inutiles.

L'organe du GC à consulter au préalable sur la question *de l'entrée en situation extraordinaire et de la fin d'une telle situation est le Bureau*. Il se prononce donc sur la question de l'existence d'une situation extraordinaire et, le cas échéant, sur la durée de celle-ci (cf. art. 27a, al. 4a [nouveau] RGC ainsi que l'explication ci-après à son sujet)⁵⁰. Le devoir de consultation, au sens d'un échange entre le Conseil-exécutif et le Bureau du Grand Conseil, se justifie par l'importance de la question. En effet, l'existence d'une situation extraordinaire ouvre la voie à d'éventuelles ordonnances et décisions de nécessité sur lesquelles le peuple ne peut pas se prononcer. Dans les cantons de Genève et de Neuchâtel, la situation extraordinaire doit ainsi être constatée par le Parlement cantonal, à condition qu'il soit en mesure de se réunir⁵¹. À cet égard, il convient de préciser que la possibilité pour le Conseil-exécutif de prendre des mesures d'urgence en vertu de l'article 91 ConstC (et la possibilité prévue pour le Grand Conseil d'en faire de même en vertu du nouvel article 74b ConstC) uniquement sur la bases des circonstances effectives, sans que le début ou la fin d'une situation extraordinaire soit formellement décrétée, ne limite en rien l'importance de déterminer si une situation donnée doit être qualifiée d'« extraordinaire », même si la déclaration d'une situation extraordinaire ou de la fin d'une telle situation revêt ainsi un caractère purement déclaratoire⁵². L'obligation de consulter le Bureau du Grand Conseil ne change elle non plus rien au fait que ce sont les circonstances effectives qui déterminent s'il est possible d'invoquer le droit d'urgence. L'objectif visé est de donner un cadre formel au *dialogue entre le Conseil-exécutif et le Grand Conseil* sur cette question importante et de créer de la transparence pour les citoyennes et les citoyens. Une éventuelle prise de position du Bureau du Grand Conseil ne serait par ailleurs pas contraignante d'un point de vue juridique ; par conséquent, rien ne s'oppose non plus du point de vue du droit constitutionnel à un tel dialogue. Une telle prise de position du Bureau constituerait toutefois un message politique⁵³.

⁴⁹ Cf. art. 28 et 34 de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (Loi sur les finances, LFC ; RS 611.0).

⁵⁰ Dans les cas urgents, la décision serait prise par la présidence du Grand Conseil (cf. art. 19 RGC en relation avec art. 20, al. 1 LGC et art. 24, lit. c1 RGC).

⁵¹ Cf. art. 113, al. 2 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE ; RS 131.234) et art. 75, al. 2 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel du 24 septembre 2000 (RS 131.233).

⁵² Cf. Uhlmann, Felix (2020), Rechtsgutachten vom 19. August 2020 für die Finanzkommission des Grossen Rates betreffend Notverordnungen des Regierungsrates des Kantons Bern, ch. 9 p. 6 et ch. 16 p. 16 (en allemand uniquement). Cf. par ailleurs communiqué de presse du Conseil-exécutif du 18 juin 2020 annonçant la fin de la situation extraordinaire au sens de l'article 91 ConstC.

⁵³ À titre, d'exemple, lors de la pandémie de COVID-19, le Conseil-exécutif a publié le 18 juin 2020 un communiqué de presse pour faire savoir qu'il considérait que la situation extraordinaire avait pris fin, malgré le fait que certaines ordonnances de nécessité étaient encore en vigueur jusqu'au printemps 2021 et qu'une modification d'une ordonnance de nécessité avait notamment été soumise au Grand Conseil pour approbation lors de la session d'automne 2020.

L'organe compétent du Grand Conseil à consulter concernant les dépenses, les ordonnances et modifications d'ordonnances prévues lors de situations extraordinaires et de crises est la *Commission des finances*, car les mesures en question sont en général liées à des questions financières (cf. art. 36, al. 2a [nouveau] RGC ainsi que les explications ci-après au sujet de cet article)⁵⁴. La consultation préalable à une ordonnance de nécessité édictée par le Conseil-exécutif en ferait également partie⁵⁵. Par ailleurs, le règlement mentionne également les catastrophes, les situations d'urgence et les événements majeurs, la Commission des finances étant en effet également compétente dans ce genre de situations en vertu de l'article 80 LCPPCi. Toutefois, si la Commission des finances considère qu'un autre organe du Grand Conseil, notamment une autre commission, devrait se charger de l'examen d'une ordonnance, par exemple parce que l'objet en question relève davantage du domaine de compétence de cet autre organe, elle lui transmet sans tarder la responsabilité de l'objet. L'organe en question peut alors prendre position ou renoncer à le faire. Une situation où différents organes du Grand Conseil prendraient position sur un même sujet peut ainsi être évitée.

L'article 41a, alinéa 2 LGC détermine que le Bureau du Grand Conseil notifie le Conseil-exécutif lorsqu'il conclut à l'existence d'une crise instaurant un devoir de consultation au sens de l'alinéa 1 et permettant de raccourcir les délais relatifs à certaines interventions (cf. art. 68, al. 4 LGC). Contrairement à la situation extraordinaire, où, dans le canton de Berne, seules les circonstances effectives déterminent si le droit d'urgence peut être invoqué (cf. explications relatives à l'alinéa 1, ci-dessus⁵⁶), il se justifie que le Bureau communique officiellement lorsqu'il identifie une crise activant notamment le droit d'être consulté.

L'article 41a, alinéa 3 LGC charge désormais le *Conseil-exécutif* de faire rapport au Grand Conseil sur les mesures qu'il a prises lors de situations extraordinaires et de crises. Cela permet de garantir que ces mesures fassent effectivement l'objet d'un examen. Par ailleurs, la Commission de gestion reste libre d'examiner de son propre chef des thématiques qui lui semblent pertinentes (art. 4 LGC, art. 37, al. 4 RGC). En outre, la formulation choisie évite à dessein le terme plus restreint de situation extraordinaire, car une crise peut se prolonger et rendre nécessaire des mesures supplémentaires, comme l'a montrée la pandémie de COVID-19. Les rapports à soumettre servent à fournir des informations sur les mesures décidées, et en particulier sur leur légalité, leur opportunité, leur efficacité et leur rentabilité (art. 60 RGC) ainsi que sur les leçons tirées de la crise.

L'obligation de soumettre un rapport n'est pas une fin en soi : elle s'inscrit dans le cadre de la haute surveillance parlementaire et contribue au contrôle politique des activités de l'État même en temps de crise (art. 78 ConstC). Elle garantit que des comptes soient rendus de manière perceptible pour le public et vise à renforcer la confiance de la population dans les autorités. Il s'agit également de tirer les leçons d'un événement et de contribuer ainsi à optimiser et à améliorer le système.

L'article 46a (nouveau) LGC concrétise le mandat constitutionnel d'approbation « immédiate » d'une ordonnance de nécessité par le Grand Conseil (art. 91, deuxième phrase ConstC)⁵⁷ en précisant qu'une session supplémentaire doit être organisée immédiatement. L'approbation immédiate par le Grand Conseil répond au but de la disposition constitutionnelle, qui consiste d'une part à *renforcer la légitimation* des ordonnances et donc des mesures prises par le Conseil-exécutif au titre du droit d'urgence et d'autre part à garantir un *contrôle (démocratique)* rapide. Il en va également de la *sécurité juridique* et donc aussi de l'intérêt des personnes et entités touchées par une ordonnance de nécessité, puisque cette procédure permet

⁵⁴ En 2020, pendant la situation extraordinaire due à la pandémie, le Bureau a ainsi confié l'examen préalable des ordonnances de nécessité à la Commission des finances.

⁵⁵ La spécificité des ordonnances de nécessité du Conseil-exécutif réside dans le fait que, si elles doivent certes être approuvées et donc aussi examinées par une commission (art. 25 LGC), elles ne le sont qu'à posteriori, c.-à-d. après la publication de l'ordonnance de nécessité par le Conseil-exécutif. Si le Grand Conseil refuse l'approbation, l'ordonnance est caduque « ex nunc », soit seulement à partir de ce moment-là (cf. Uhlmann, Felix [2020], Rechtsgutachten vom 19. August 2020 für die Finanzkommission des Grossen Rates betreffend Notverordnungen des Regierungsrates des Kantons Bern, p. 11 s. et 21). Une consultation au préalable reste toutefois souhaitable, car les normes en question relèvent sur le plan matériel du niveau des lois et peuvent dès lors comprendre des dispositions importantes et avoir une portée majeure, ce qui justifie l'implication du Grand Conseil.

⁵⁶ Si le Grand Conseil devait avoir un autre avis que le Conseil-exécutif au sujet d'une ordonnance de nécessité que ce dernier justifie par l'existence d'une situation extraordinaire, le Grand Conseil devrait en refuser l'approbation.

⁵⁷ Ainsi, pendant la pandémie, le Grand Conseil a approuvé le 3 juin 2020 une ordonnance de nécessité du Conseil-exécutif du 20 mars 2020, dont la durée de validité était limitée au 31 juillet 2020.

d'établir rapidement si une mesure ordonnée peut être appliquée ou non (ce qui élimine l'« épée de Damoclès » liée au risque d'une non-approbation ultérieure)⁵⁸.

Une session supplémentaire peut se tenir à la suite de la convocation explicite d'une telle session, ce qui est possible sans autre formalité en cas d'évènement particulier (art. 10, al. 2 LGC)⁵⁹. Lorsqu'une session ordinaire est imminente, il est également possible de déclarer session supplémentaire une séance de cette session ordinaire. La nouvelle disposition vise à ce que le Grand Conseil agisse le plus rapidement possible et ne retarde pas le processus d'approbation, ce qui répond à l'intérêt général.

Article 68 alinéa 4 LGC : possibilité de réduire le délai de réponse aux interventions parlementaires

Le nouvel alinéa 4 a pour but de donner au Grand Conseil la possibilité d'obtenir en cas de besoin une réponse plus rapide aux interventions⁶⁰. La possibilité existante de déclarer urgente une intervention (art. 68, al. 3 LGC) permet déjà d'accélérer la procédure, la réponse devant alors être fournie au cours de la même session ou au plus tard durant la session suivante (cf. art. 74 RGC), le Bureau n'ayant toutefois pas la possibilité d'exiger de façon contraignante une réponse au cours de la même session.

La modification proposée renforce la flexibilité en temps de crise, en donnant au *Bureau la possibilité de raccourcir les délais de réponse*. Cette possibilité serait donnée pour toutes les situations de crise⁶¹, et non pas uniquement lors de situations extraordinaires (telle que l'était par exemple la situation liée à la pandémie). Pour que la mesure ait un sens, le Bureau doit obligatoirement échanger avec le Conseil-exécutif avant de prendre sa décision. D'une part, ce dialogue devra garantir que le Grand Conseil soit en mesure de s'impliquer en temps utile dans le processus politique, même en temps de crise⁶², et de soumettre également ses propres idées (p. ex. au moyen d'une motion de « crise »⁶³), et d'autre part, il s'agit de faire en sorte que le délai laisse la possibilité au Conseil-exécutif de fournir une réponse fondée et qu'il ne soit pas possible de surcharger le gouvernement et l'administration avec un nombre excessif d'interventions. Par conséquent, la réduction du délai ne serait de toute façon envisageable que pour les motions soumises par le Bureau ou une commission et uniquement lorsque la motion en question a reçu une majorité de deux tiers des voix et présente un rapport direct avec une situation extraordinaire ou une crise.

Dans l'optique d'une utilisation parcimonieuse des ressources du Conseil-exécutif et de l'administration en temps de crise, il doit également être possible de *prolonger les délais de réponse* aux interventions non urgentes. Le droit en vigueur prévoit déjà cette latitude au Bureau du Grand Conseil (art. 68, al. 1, deuxième phrase LGC), raison pour laquelle il n'est pas nécessaire de compléter la législation du Grand Conseil sur ce point.

⁵⁸ Cf. aussi à ce sujet Uhlmann, Felix (2020), Rechtsgutachten vom 19. August 2020 für die Finanzkommission des Grossen Rates betreffend Notverordnungen des Regierungsrates des Kantons Bern, ch. 13 ss, p. 7 s. (en allemand uniquement).

⁵⁹ Une session supplémentaire peut être demandée par la présidente ou le président du Grand Conseil, le Bureau du Grand Conseil, 40 membres du Grand Conseil ou le Conseil-exécutif. Les dates exactes sont arrêtées par le Bureau ou, dans les cas d'urgence, par la présidence du Grand Conseil (art. 25, al. 2 RGC en relation avec art. 5 et 24 RGC).

⁶⁰ Des délais de réponse plus courts sont également envisagés au niveau fédéral pour les situations de crise (cf. note de bas de page 19 et art. 121, al. 1bis et 1ter LParl, FF 2022 302).

⁶¹ Cf. aussi art. 41, al. 2 LGC à cet égard.

⁶² Pour la problématique des échelles de temps, cf. les M 092-2022 (Non à la suppression prématurée de l'indemnisation pour pertes financières destinée aux actrices et acteurs du secteur culturel) et M 170-2021 (Protection des élèves contre la contamination au coronavirus dans les écoles) ou l'intervention du porte-parole du groupe PLR lors du débat du 23.11.2020 sur les conséquences économiques des mesures de lutte contre l'épidémie de COVID-19 : « Si nous voulons dire quelque chose à ce sujet ou apporter une contribution sous forme de motions [...], alors la question sera traitée en mars – si l'urgence est accordée –, et les effets se déploieront en 2022. Pour de nombreuses entreprises des secteurs de l'événementiel, de la gastronomie, du sport ou de la culture, c'est beaucoup trop tard. » (notre traduction).

⁶³ Cf. p. ex. les M 005-2021 (Pas de durcissement des conditions cantonales d'octroi des aides pour cas de rigueur) et M 008-2021 (Cas de rigueur dans le canton de Berne : halte aux discriminations), auxquelles le Conseil-exécutif a répondu sans délai, permettant au Grand Conseil d'en débattre au cours de la même session. A contrario, cf. les M 265-2020 (Des aides pour ne pas mettre la clé sous la porte) ou M 266-2020 (Vite, des mesures pour cas de rigueur dans la culture, l'événementiel, la restauration, le tourisme, le voyage et les foires !) qui a du « attendre » une session ultérieure (art. 74, al. 3 RGC).

Article 80 alinéa 3 LCPPCi : consultation préalable de la Commission des finances au sujet des dépenses « d'urgence »

L'article 80 LCPPCi, déjà en vigueur, délègue au Conseil-exécutif l'ensemble des compétences du peuple et du Grand Conseil en matière d'autorisation de dépenses « lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des mesures urgentes en cas de catastrophe, en situation d'urgence ou lors d'un évènement majeur » (art. 80, al. 1 LCPPCi). Actuellement, la seule obligation à laquelle le Conseil-exécutif est soumis dans une telle situation est d'informer sans délai la Commission des finances de telles décisions de dépenses, l'information étant ainsi transmise a posteriori (cf. art. 80, al. 3 LCPPCi).

Il est maintenant prévu de renforcer la participation du Grand Conseil, et plus particulièrement de la Commission des finances, en introduisant une obligation de consulter cette commission *au préalable* – comme le prévoient également les dispositions proposées en ce qui concerne les ordonnances (cf. art. 41a [nouveau] LGC) et comme le précise l'article 36, alinéa 2a [nouveau] RGC. Comme évoqué ci-avant, une « simple » consultation – par opposition à une exigence d'approbation – *n'entraîne pas de confusion des responsabilités*⁶⁴. L'adoption de mesures reste la prérogative du Conseil-exécutif, qui en assume aussi la responsabilité (cf. à ce sujet les explications relatives à l'art. 41a, al. 1 LGC). Le Conseil-exécutif peut toutefois tenir compte du retour de la Commission des finances dans son action, par exemple si la Commission des finances considère que l'urgence ne peut plus ou ne pourra bientôt plus être invoquée parce qu'elle ne constaterait ni danger immédiat, ni situation d'urgence persistante.

La disposition prévue porte elle aussi sur le droit de la Commission des finances à être consultée au préalable ; les *projets de décisions de dépenses doivent* ainsi *lui être soumises* (activement), et elle a le droit de prendre position à leur sujet. L'implication de la Commission des finances peut intervenir en parallèle à la procédure de corapport ou, le cas échéant, à l'échange d'opinion abrégé entre les Directions, ce qui évite de prolonger la procédure. Si nécessaire, la Commission des finances peut se prononcer au moyen de réunions virtuelles ou par voie de circulation (art. 108a RGC). Si la commission n'est malgré tout pas en mesure de se prononcer dans les délais, son absence de prise de position est interprétée dans un premier temps comme étant délibérée. Toutefois, elle garde la possibilité d'émettre un avis ultérieurement, et le Conseil-exécutif a la possibilité de procéder à des adaptations en cas de besoin ou lors de la prochaine occasion.

La consultation préalable relative aux dépenses prévues par le Conseil-exécutif (projet de décision de dépense) n'intervient pas uniquement dans les cas relevant de la LCPPCi (c.-à-d. en cas de catastrophes, de situations d'urgences et d'évènements majeurs, cf. art. 80, al. 1 LCPPCi) : en vertu de l'article 41a LGC en relation avec l'article 36, alinéa 2a RGC, cette procédure s'applique également dans d'autres situations extraordinaires ou crises, et en particulier lors d'une crise qui se prolonge, comme on l'a vu dans le cas de la pandémie (cf. ch. 4 ci-dessus pour des explications sur la distinction).

6.3 Modifications du règlement du Grand Conseil

Les dispositions nécessaires à l'exécution des modifications de la LGC sont introduites aux **articles 24, 27 et 36 RGC** :

Article 24, lettre c3 RGC et article 27, alinéa 4a RGC : tâches de la présidence et du Bureau

Ces dispositions précisent l'article 41a LGC et déterminent que le Bureau, ou la présidence du Grand Conseil en cas d'urgence, sont les organes du Grand Conseil devant être consultés au sujet de leur conception du début et de la fin d'une situation particulière (cf. les explications relatives à l'art. 41a LGC, qui comprend notamment le devoir de consultation au sujet de projets d'ordonnances de nécessité ou non, pour des informations sur l'ensemble du projet⁶⁵).

⁶⁴ Cf. la réglementation au niveau fédéral, qui est différente : en cas de dépenses fédérales urgentes, un accord préalable de la DélFin ainsi qu'une approbation *a posteriori* par l'Assemblée fédérale sont nécessaires (cf. explications relatives à l'art. 41a LGC).

⁶⁵ Cf. note de bas de page 55.

Article 36, alinéa 2a RGC : tâches de la Commission des finances

Cette disposition concrétise elle aussi les règles figurant à l'article 41a LGC : elle précise que la Commission des finances est l'organe devant être consulté sur les projets de dépenses, d'ordonnances et de modifications d'ordonnance en cas de catastrophes, de situations d'urgence, de crises, etc., ces projets étant bien souvent liés à des questions financières, soit plus concrètement à des charges financières importantes, qui nécessitent une vue d'ensemble au niveau cantonal. La Commission des finances peut toutefois confier l'objet à un autre organe du Grand Conseil, notamment à une autre commission, lorsque cela lui semble pertinent, par exemple parce que l'objet en question relève davantage du domaine de compétence de cet autre organe. Le cas échéant, elle en informe le Bureau (cf. les explications relatives à l'art. 41a LGC et à l'art. 80 LCPPCi pour des informations sur l'ensemble du projet).

6.4 Entrée en vigueur

Les deux modifications constitutionnelles peuvent être appliquées indépendamment des modifications de la législation. Elles entreront dès lors en vigueur dès leur acceptation par le peuple. S'il devait s'avérer nécessaire, pour respecter l'unité de la matière, d'organiser un vote séparé pour chacune des deux modifications, ce serait également possible : chaque modification se suffit à elle-même et toutes deux sont soumises au référendum obligatoire.

En revanche, les modifications de la loi sur le Grand Conseil et du règlement du Grand Conseil sont liées et ne peuvent donc entrer en vigueur que conjointement.

7. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes

Le projet ne figure pas dans le programme gouvernemental de législature 2019-2022. La nécessité d'agir et d'élaborer une réglementation est apparue en lien avec la pandémie.

8. Répercussions financières

Le projet n'a pas de répercussion financières.

9. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Les modifications proposées n'ont pas de répercussion sur le personnel et pas de répercussion significative sur l'organisation.

10. Répercussions sur les communes

Le projet n'a pas de répercussions sur les communes.

11. Répercussions sur l'économie

Le projet n'a aucune répercussion sur l'économie.

12. Résultats de la consultation du Conseil-exécutif

Avant la procédure de consultation, le Bureau du Grand Conseil a accordé au Conseil-exécutif la possibilité de prendre position sur le projet (cf. art. 21 OPC⁶⁶). Le Conseil-exécutif s'est prononcé favorablement sur l'introduction d'une procédure législative d'urgence (avec un quorum de deux tiers des membres et un délai de dix mois en cas de référendum facultatif et de six mois en cas de référendum obligatoire) et sur les précisions apportées à la procédure d'approbation des ordonnances de nécessité du Conseil-exécutif. Cela étant, il a également affiché son opposition au projet sur différents points, en particulier sur l'introduction d'un droit du Grand Conseil à édicter des ordonnances de nécessité, sur la consultation préalable d'organes du Grand Conseil lors de situations extraordinaires et de crises ainsi que sur la présentation de rapports au Grand Conseil.

Le Conseil-exécutif ne voit pas de nécessité d'impliquer davantage le Grand Conseil. À ce sujet, il invoque notamment les résultats d'une évaluation⁶⁷ ainsi que l'article 87 ConstC, en vertu duquel la conduite de l'État en temps de crise relève selon lui de sa responsabilité propre⁶⁸. Le Conseil-exécutif fait également valoir que les mesures qu'il a adoptées au titre du droit de nécessité n'étaient pas de nature à déterminer de grandes orientations politiques. Or, nombre des mesures édictées par le Conseil-exécutif pendant la pandémie avaient bel et bien une portée et une importance politique considérables (notamment l'interdiction de récolter des signatures, l'interdiction des foires et de certaines manifestations ou la fermeture des musées, cinémas et piscines⁶⁹). Par ailleurs, l'État bernois se caractérise par la coopération entre ses différents pouvoirs, et la détermination des grandes orientations politiques incombe spécifiquement non pas au Conseil-exécutif, mais au Grand Conseil en tant que représentant du peuple (sous réserve, bien entendu, des droits du peuple). Que le Conseil-exécutif soit (lui aussi) élu par le peuple ne change rien à ce constat. Quant à l'évaluation, elle se limitait à la gestion interne au canton ; les mesures cantonales avaient explicitement été mises entre parenthèses.

Le Conseil-exécutif considère en outre que le projet l'entraverait dans son action. Toutefois, si les modifications proposées ont effectivement pour but de renforcer la participation du Grand Conseil aux décisions en situations de crises, elles ne limitent nullement la capacité du Conseil-exécutif à agir rapidement. En effet, celui-ci n'aurait, primo, pas l'obligation de tenir compte d'une éventuelle recommandation émise par un organe du Grand Conseil dans le cadre d'une consultation (puisque une telle recommandation ne serait pas contraignante) et, secundo, pas non plus l'obligation d'attendre une telle recommandation si elle n'arrive pas à temps. La capacité du Conseil-exécutif à agir resterait donc entière. Le projet renforce la capacité du *canton* à agir, ainsi que l'État de droit et la démocratie, car l'attribution au Grand Conseil du droit d'édicter des ordonnances de nécessité permettrait au canton de ne pas être paralysé en cas d'indisponibilité du Conseil-exécutif et de rester en mesure d'adopter des lois urgentes et permettrait également une meilleure participation du Grand Conseil – dans sa fonction de représentant du peuple – lors de l'adoption d'actes normatifs et de décisions de dépenses en temps de crise.

Le Conseil-exécutif ne voit pas non plus la nécessité d'introduire une procédure de présentation de rapports a posteriori sur les mesures édictées par le canton lors de situations extraordinaires et de crises. Selon lui, l'évaluation mandatée a montré que le Conseil-exécutif a fourni ce genre de rapports de sa propre initiative, et aussi que le Grand-Conseil dispose en tout état de cause des instruments parlementaires existants. Pourtant, l'évaluation en question a justement laissé de côté la question des mesures, et le recours aux instruments du Parlement ne déploierait ses effets que bien trop tard. A contrario, l'obligation de présenter des rapports garantirait qu'une analyse soit effectivement réalisée – toujours dans le but de tirer des leçons en prévision de nouvelles situations comparables à l'avenir.

⁶⁶ Cf. ordonnance du 26 juin 1996 sur les procédures de consultation et de cor apport (OPC ; RSB 152.025). La consultation s'est déroulée entre le 15.6 et le 7.9.2022.

⁶⁷ Rapport Interface (2022) : « Évaluation de la gestion de crise du canton de Berne durant la pandémie de COVID-19 ».

⁶⁸ Toutefois, l'article 87 ConstC précise simplement que le Conseil-exécutif dirige l'*administration*.

⁶⁹ Pour davantage de détails sur les mesures cantonales, voir explications au ch. 2 du présent rapport.

(Le résultat de la procédure de consultation sera inséré à l'issue de celle-ci)

13. Proposition

Le Bureau propose au Grand Conseil d'adopter le projet.

Berne, le xx.xx.xxxx

Au nom du Bureau du Grand Conseil,
le président : xxxxxxxx