



Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE)
Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK)

Projet destiné à la procédure de consultation (27.4-12.8.2026)

Assouplissement des règles d'incompatibilité pour les membres du Grand Conseil (mise en œuvre de la M 168-2024) ; révision partielle de la LGC

Rapport de la CIRE au Grand Conseil

Table des matières

1.	Synthèse.....	2
2.	Contexte et mesures nécessaires	2
3.	Forme de l'acte législatif	5
4.	Assouplissement des règles d'incompatibilité pour les membres du Grand Conseil : directives.....	6
4.1	Directives figurant à l'article 68 ConstC	6
4.2	Débats au Grand Conseil concernant la motion 168-2024.....	6
4.3	« dans des cas motivés » – « exceptions » possibles	7
4.4	Autres solutions possibles rejetées	8
5.	Commentaires des modifications de l'article 9 LGC.....	9
6.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	10
7.	Répercussions financières	10
8.	Répercussions sur l'organisation et le personnel	10
9.	Répercussions sur les communes	11
10.	Répercussions sur l'économie	11
11.	Résultat de la consultation	11
12.	Proposition.....	11

1. Synthèse

Jusqu'à présent, il est refusé au personnel de l'administration cantonale de siéger au Grand Conseil (règles d'incompatibilité). Or, le 12 mars 2023, la Constitution cantonale a été modifiée de sorte que la loi peut désigner des exceptions pour le personnel de l'administration cantonale dans des cas motivés. En outre, une motion a été adoptée au Grand Conseil, laquelle entend permettre aux agentes et agents de police sans fonction de cadre (supérieur) l'accès au Grand Conseil. La présente révision de la loi définit concrètement quel personnel de l'administration cantonale pourra à l'avenir siéger au Grand Conseil. Dorénavant, les agentes et agents de police affectés aux *classes de traitement 1 à 18* pourraient faire partie du *Grand Conseil*. La limite fixée permettrait de garantir qu'aucun cadre supérieur de la Police cantonale ne puisse siéger au Grand Conseil, puisque les cadres pourraient régulièrement être confrontés à des conflits d'intérêts entre activités exécutives et législatives.

2. Contexte et mesures nécessaires

Comment mentionné en introduction, le corps électoral a accepté le 12 mars 2023 une *nouvelle disposition constitutionnelle* qui permet de définir dans la loi, dans des cas motivés, des exceptions à l'incompatibilité générale du personnel de l'administration cantonale avec une appartenance au Grand Conseil (art. 68, al. 1a de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 [ConstC]¹).

La Constitution cantonale règle en particulier les incompatibilités pour les membres du Grand Conseil, du Conseil-exécutif, des autorités judiciaires et du Ministère public ainsi que de l'administration cantonale (art. 68, al. 1 à 3 ConstC). Ces *dispositions d'incompatibilité* visent à éviter qu'une même personne siège en même temps dans plus d'un pouvoir de l'État (séparation des pouvoirs [art. 66 ConstC]). Leur objectif est d'éviter les concentrations de pouvoir et de prévenir les conflits d'intérêts. Elles sont la concrétisation

¹ RSB 101.1

dans le droit d'organisation de la prévention générale de possibles conflits d'intérêt². Il est à préciser que les motifs d'incompatibilité n'excluent nullement l'éligibilité ou l'élection ; si un tel motif disparaît, la personne désignée peut accepter le mandat.

Après l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition constitutionnelle, le Grand Conseil a adopté lors de la session d'hiver 2024 une intervention sur les règles d'incompatibilité pour les membres du Grand Conseil, à savoir la motion 168-2024 (« Leur savoir-faire est précieux : laissons les policières et policiers siéger au Grand Conseil ! »)³. La motion demande que les « *policières et policiers sans fonction de cadre (supérieur)* » puissent accepter et exercer un mandat de députée ou député au Grand Conseil, sans devoir pour autant abandonner leur métier. Dans son développement, la motion n'exclut pas *l'idée d'étendre cette possibilité à d'autres professions*. L'intervention est motivée par le fait qu'aujourd'hui, les enseignantes et enseignants peuvent siéger au Grand Conseil, sans que les raisons qui poussent à limiter ce privilège au personnel enseignant ne soient compréhensibles. En incluant les agentes et agents de police, la représentation au Parlement serait plus équilibrée.

Le présent projet vient définir les catégories de personnel de l'administration cantonale qui pourront à l'avenir siéger au Grand Conseil. Selon la *règle constitutionnelle*, des exceptions sont possibles pour le personnel de l'administration cantonale centrale et décentralisée [= personnel de l'administration cantonale]⁴ (art. 68, al. 1a en rel. avec art. 68, al. 1, lit. c ConstC).

- Le personnel de l'administration cantonale *centrale* comprend, conformément à la loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (loi d'organisation, LOCA)⁵, le personnel des Directions et de la Chancellerie d'État y compris des offices, départements, services, agences qui leur sont subordonnées ainsi que des unités administratives qui leur sont assimilées (art. 25, al. 1 et 2 LOCA).

Par exemple, la *Police cantonale* est rattachée à la Direction de la sécurité (art. 2, al. 1, lit. a de l'ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la sécurité [ordonnance d'organisation DSE, OO DSE]⁶), son personnel appartient donc à l'administration centrale. Dans le même ordre d'idée, les centres de formation et de vulgarisation en matière d'agriculture et d'économie ménagère rurale (*Inforama*) sont quant à eux des bureaux décentralisés de l'administration centrale et sont subordonnés à l'Office de l'agriculture et de la nature (OAN ; cf. art. 2, al. 3, lit. a et art. 8, al. 2 de l'ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement [ordonnance d'organisation DEEE, OO DEEE]⁷). Les conditions d'engagement du personnel de l'*Inforama*, personnel enseignant compris, sont régies par la législation sur le personnel du canton (art. 1a, al. 1 de l'ordonnance du 28 mars 2007 sur le statut du corps enseignant [OSE]⁸). Le personnel est donc engagé par la DEEE ou par une de ses unités administratives (art. 14, al. 1, lit. b de l'ordonnance du 18 mai 2005 sur le personnel [OPers]⁹). En raison du contexte donné par le droit d'organisation, les membres de l'*Inforama*, corps enseignant compris, ne peuvent siéger au Grand Conseil. Par conséquent, le Grand Conseil s'est vu contraint, à l'issue de l'élection du Grand Conseil 2002, de déclarer l'activité d'un conseiller/directeur régional d'un site de l'*Inforama* incompatible avec un mandat de député (Journal du Grand Conseil 2002, p. 493 ss)¹⁰.

² Pour éviter les conflits d'intérêts dans les cas isolés, il existe les *dispositions de récusation*. Les membres du Grand Conseil directement concernés par une affaire doivent se récuser (art. 68, al. 4 ConstC). Cette règle contribue à l'objectivité de la prise de décision.

³ Cf. l'affaire : < <https://www.gr.be.ch/fr/start/geschaefte/geschaeftsuche/geschaeftsdetail.html?guid=8b563cdfbdf441e3ae7a06182f202e5e> >.

⁴ Le rapport, tout comme le message accompagnant la votation populaire du 12 mars 2023 relative à la disposition correspondante (art. 68, al. 1a ConstC), parle simplement, pour faciliter la compréhension, de « personnel de l'administration cantonale », terme qui englobe le personnel de l'administration centrale et décentralisée au sens de la Constitution cantonale (art. 68, al. 1, lit. c ConstC).

⁵ RSB 152.01

⁶ RSB 152.221.141

⁷ RSB 152.221.111

⁸ RSB 430.251.0

⁹ RSB 153.011.1

¹⁰ Cf. à ce sujet le Journal du Grand Conseil 2002 : < <https://www.gr.be.ch/fr/start/sessionen/sessionen-auswahl/sessiondetail.html?guid=a3224815aaff4c439a280c4cd90bbe10> >.

À la suite de cet épisode, le Grand Conseil a toutefois renoncé à assouplir les règles d'incompatibilité pour le personnel de l'administration cantonale, ce aussi bien en 2003 qu'en 2013. Le Grand Conseil n'a pas non plus estimé que les incompatibilités devaient être étendues à certains membres des organisations chargées de tâches publiques¹¹.

- Le personnel de l'administration cantonale *décentralisée* englobe, en vertu de la loi d'organisation, le personnel de toutes les unités administratives qui ont leur siège dans des régions administratives et des arrondissements administratifs et sont donc *géographiquement décentralisées* (cf. art. 39a LOCA). On peut citer par exemple les préfetures, les bureaux du registre foncier et les offices des poursuites et faillites de même que les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (cf. art. 3, al. 3 et al. 4 ainsi que l'annexe 1 à l'ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de l'intérieur et de la justice [loi d'organisation DIJ, OO DIJ]¹²).

Le personnel des « *autres organisations chargées de tâches publiques* », quant à lui, ne fait partie ni du personnel de l'administration centrale ni du personnel de l'administration décentralisée (art. 95 ConstC). Il peut donc siéger au Grand Conseil¹³. Parmi les autres organisations chargées de tâches publiques figurent en particulier les établissements cantonaux et autres institutions de droit public et privé qui ont été créés par le canton ou auxquels celui-ci participe (p. ex. Université de Berne, Haute école spécialisée bernoise, Haute école pédagogique germanophone, BKW SA, BLS SA, Banque cantonale bernoise SA, Bedag Informatique SA, Assurance immobilière Berne [AIB], etc.). La ConstC prévoit toutefois la possibilité d'inscrire des incompatibilités dans la loi (art. 68, al. 1, lit. d ConstC). À l'avenir, il pourrait donc être possible de fixer dans la loi que certains membres d'organisations chargées de tâches publiques ne peuvent plus siéger au Grand Conseil.

Les *communes* non plus ne font pas partie de l'administration cantonale. Ce sont des collectivités de droit public dotées de la personnalité juridique (art. 107, al. 1 ConstC).

Sous le régime de l'ancienne Constitution cantonale, les *enseignantes et enseignants* pouvaient apparemment *faire partie du Grand Conseil* en vertu d'une disposition spéciale ; depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle ConstC, les membres du corps enseignant sont toujours éligibles, puisqu'ils ne font pas partie de l'administration centrale ni de l'administration de district, en d'autres termes, ils ne sont pas considérés comme faisant partie du personnel de l'administration cantonale¹⁴.

- *Le corps enseignant de l'école obligatoire est engagé par la commission scolaire* (art. 7, al. 2 de la loi du 20 janvier 1993 sur le statut du corps enseignant [LSE]¹⁵) et soumis à la surveillance directe de cette même commission (art. 23, al. 2 en rel. avec l'art. 7, al. 2 LSE, art. 34, al. 2 de la loi du 19 mars 1992 sur l'école obligatoire [LEO]¹⁶). Les collectivités responsables de la scolarité obligatoire (jardin d'enfants / école primaire et secondaire) sont les communes (art. 5, al. 3 LEO).
- *Le corps enseignant des institutions de formation cantonales* (gymnases, écoles de culture générale, écoles professionnelle, écoles supérieures) est *engagé par les directions d'école*, auxquelles incombe aussi la surveillance de ces enseignantes et enseignants (art. 5, al. 5 de l'ordonnance du 28 mars 2007 sur le statut du corps enseignant [OSE]¹⁷, art. 23, al. 2 LSE en rel. avec art. 7, al. 1 LSE et art. 5, al. 5 OSE). Les écoles cantonales et les institutions de formation cantonales sont des unités administratives partiellement autonomes (art. 3, al. 1 de l'ordonnance du 27 novembre 2022 sur l'organisation et les tâches de la Direction

¹¹ Cf. à ce sujet les explications du rapport de la Commission de révision du droit parlementaire du 3 décembre 2012 relatif à la révision totale de la législation sur le Grand Conseil, Journal du Grand Conseil 2013 : < <https://www.gr.be.ch/fr/start/sessionen/sessionen-auswahl/sessionsdetail.html?quid=679f24b42be94bf5bd6e16aff8683de5> >, p. 12 ss, avec d'autres renvois.

¹² RSB 152.221.131

¹³ Cf. sur le sujet dans son ensemble le message accompagnant la votation populaire du 12 mars 2023, p. 14 à 18 < https://www.bewas.sites.be.ch/2023/2023-03-12/ABSTIMMUNG/Botschaft-KANTON-4_fr.pdf >, p. 15 : le droit en vigueur permet déjà à certaines personnes exerçant une fonction proche de l'État de siéger au Grand Conseil, puisqu'elles ne sont pas considérées comme appartenant à l'*administration cantonale proprement dite*, comme les membres du corps professoral de l'Université.

¹⁴ Bolz, Urs (1995), in : Kälin, Walter / Bolz, Urs (éd.), Manuel de droit constitutionnel bernois, Berne, commentaire de l'art. 68, al. 1, lit. c ConstC, ch. 9a. L'ancienne disposition spéciale (art. 20) avait la teneur suivante : « Sont incompatibles avec le mandat de député au Grand Conseil toutes les fonctions ecclésiastiques et civiles salariées par l'État, toutes les fonctions qui sont à la nomination d'une autorité de l'État et tous les services dans un État étranger. Pour les membres du corps enseignant, il y a incompatibilité seulement lorsque leur poste est à la nomination d'une autorité de l'État » (= art. 20 de la Constitution du canton de Berne du 4 juin 1893 [teneur du 23 septembre 1990]).

¹⁵ RSB 430.250

¹⁶ RSB 432.210

¹⁷ RSB 430.251.0

de l'instruction publique et de la culture [ordonnance d'organisation INC, OO INC]¹⁸). Les écoles sont placées sous la surveillance de l'Office des écoles moyennes et de la formation professionnelle, c'est-à-dire de l'administration centrale (art. 23, al. 2 en rel. avec art. 7 LSE, art. 5, al. 4 OSE, art. 36 de l'ordonnance du 7 novembre 2007 sur les écoles moyennes [OEM]¹⁹, art. 58, al. 1 de la loi du 14 juin 2005 sur la formation professionnelle, la formation continue et l'orientation professionnelle [LFOP]²⁰).

- *Les directrices et directeurs des écoles moyennes et de la formation professionnelle cantonales ou des hautes écoles professionnelles (rectrices/recteurs) sont nommés ou engagés par l'administration centrale, plus concrètement par l'Office des écoles moyennes et de la formation professionnelle, et sont placés sous la surveillance de cet office* (art. 34, al. 4 de la loi du 27 mars 2007 sur les écoles moyennes [LEM]²¹, art. 37, art. 45, al. 2, lit. c OEM en rel. avec art. 5, al. 4 OSE ; art. 5, al. 4 OSE, art. 23, al. 2 LSE en rel. avec art. 7, al. 1 LSE). Selon la pratique en vigueur, elles et ils peuvent siéger au Grand Conseil, puisque les écoles cantonales ont jusqu'ici été considérées comme des établissements non autonomes, régis par l'article 95, alinéa 1, lettre a ConstC²².

Comme l'intervention parlementaire dont la mise en œuvre fait l'objet du présent rapport ne s'intéresse qu'aux assouplissements relatifs aux incompatibilités pour le *personnel de l'administration cantonale* (cf. p. 2 ci-avant [assouplissement au sens de l'art. 68, al. 1a ConstC en rel. avec art. 68, al. 1, lit. c ConstC]), la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) se borne à la modification législative correspondante et renonce à proposer une modification supplémentaire qui viserait à empêcher certains *membres d'organisations chargées de tâches publiques* de siéger au Grand Conseil, ce qui, comme mentionné, pourrait aussi être défini par une modification législative (cf. p. 2 ci-avant). Si à l'avenir des restrictions à l'appartenance au Grand Conseil devaient être envisagées pour les membres d'organisations chargées de tâches publiques, il serait également judicieux, comme dans le cas présent pour les agentes et agents de police, de prévoir des règles d'incompatibilité pour les *cadres* au sein de ces organisations. Parmi ces personnes figureraient les membres des organes de direction stratégique et opérationnelle tels que les conseils d'administration, ainsi que les membres de la direction d'une société anonyme ou d'un conseil fondation, de même que les directrices et directeurs de fondations. Par ailleurs, il faudrait encore vérifier si toutes les organisations de cette nature seraient incluses ou si, comme dans le canton de Fribourg, cette règle ne concernerait que celles pour lesquelles le canton participe à hauteur d'au moins 50 %²³.

Les présentes modifications législatives concernent donc les *exceptions relatives aux règles d'incompatibilité pour le personnel de l'administration cantonale*. De telles exceptions sont possibles dans des cas motivés, conformément à la Constitution (art. 68, al. 1a ConstC).

3. Forme de l'acte législatif

Selon la Constitution, les exceptions aux règles d'incompatibilité pour le personnel de l'administration cantonale doivent être définies *au niveau de la loi* (art. 68, al. 1a ConstC). Elles seront introduites à l'article 9 de la loi sur le Grand Conseil qui traite d'ores et déjà des incompatibilités au Grand Conseil (art. 9, al. 1, lit. c LGC).

¹⁸ RSB 152.221.181

¹⁹ RSB 433.121

²⁰ RSB 435.11

²¹ RSB 433.12

²² Les règles permettant de qualifier une structure organisationnelle d'établissement public ne semblent pas encore avoir été définitivement arrêtées. Selon Tschannen/Müller/Kern, les écoles publiques ne constitueraient pas des établissements de droit public (cf. Tschannen, Pierre ; Müller, Markus ; Kern, Markus, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5^e édition, Berne, 2022, §8, ch. 176, p. 65).

²³ Cf. pour le canton de Fribourg : loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (art. 49, al. 2, lit. d LEDP [RSF 115.1] <https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/115.1>).

4. Assouplissement des règles d'incompatibilité pour les membres du Grand Conseil : directives

4.1 Directives figurant à l'article 68 ConstC

La Constitution permet tout au plus que la loi puisse prévoir, « *dans des cas motivés* » des « *exceptions* » à l'incompatibilité d'un mandat au Grand Conseil pour le personnel de l'administration cantonale (art. 68, al. 1a ConstC, en rel. avec art. 68, al. 1, lit. c ConstC)²⁴.

Dans le rapport relatif à l'article 68, alinéa 1a ConstC²⁵, il a été souligné que la modification constitutionnelle permettrait d'*élargir « légèrement » le cercle des membres potentiels du Grand Conseil. Aucune exception ne devrait en revanche être introduite pour les cadres. Les exceptions envisagées visaient les « personnes sans rôle de cadre ou fonction dirigeante (p. ex. les simples collaboratrices et collaborateurs ou les personnes travaillant dans le domaine de la sécurité) »*²⁶. Toujours selon le message accompagnant l'objet soumis à la votation, la loi doit indiquer précisément les catégories de personnel de l'administration cantonale qui sont concernées. Les exceptions pour les cadres devraient être exclues d'emblée, et le nombre d'exceptions rester circonscrit²⁷. Lors des débats au Grand Conseil, le porte-parole de la commission a indiqué qu'il faudrait prévoir dans la loi sur les droits politiques, dans des cas motivés, des exceptions à la stricte règle des incompatibilités. Il a expliqué qu'une exception existait déjà pour les enseignantes et enseignants, lesquels peuvent d'ores et déjà siéger au Grand Conseil en vertu d'une compétence duale partagée avec les communes. Il s'agirait dès lors, dans des cas dûment motivés, de supprimer la règle d'incompatibilité pour d'autres groupes de métiers²⁸.

4.2 Débats au Grand Conseil concernant la motion 168-2024

Lors des débats au Grand Conseil, le motionnaire a expliqué que la nouvelle disposition constitutionnelle avait ouvert la voie à un assouplissement de la réglementation des incompatibilités, de sorte que le législateur pourrait désormais, *dans des cas motivés*, permettre l'accès au Grand Conseil à des gens employés par le canton. Cette opportunité permettrait d'exploiter les connaissances spécialisées de ces personnes au Grand Conseil, en particulier dans le *domaine de la sécurité*, instaurant ainsi une certaine symétrie avec le domaine de l'éducation, dont les membres peuvent déjà siéger au Grand Conseil selon la pratique en vigueur. Conformément à la Constitution, il serait possible d'impliquer *d'autres groupes de métier* également, mais cela nécessiterait un examen plus approfondi. Lors des délibérations sur l'intervention parlementaire, d'autres exceptions possibles aux règles d'incompatibilité ont été évoquées, par exemple pour les spécialistes de l'Office de l'exécution judiciaire, les personnes travaillant dans un établissement pénitentiaire, les agronomes, le personnel forestier, les gardes-faune ou les collaboratrices et collaborateurs de l'Office des ponts et chaussées. À l'inverse, certaines fonctions sont *clairement incompatibles* avec un mandat parlementaire. C'est notamment le cas des *collaboratrices et collaborateurs scientifiques*. Par ailleurs, les exceptions ne devraient être en général consenties que dans les cas motivés²⁹.

²⁴ Comme indiqué, les règles d'incompatibilité visent à éviter les concentrations de pouvoir et à prévenir les conflits d'intérêts ; ce sont les moyens d'empêcher de tels cas en général et de manière préventive (ch. 2). Il y aurait par exemple conflit d'intérêts entre un mandat au Grand Conseil et l'appartenance au personnel de l'administration cantonale si une personne préparait une affaire du Grand Conseil sous sa casquette de membre du personnel de l'administration, puis devait se prononcer dessus en tant que membre du Grand Conseil. On pourrait aussi envisager des conflits de loyauté, par exemple si une personne de l'administration cantonale déposait une intervention parlementaire contredisant la position de la cheffe ou du chef de sa Direction, ou si elle se sentait mise sous pression pour déposer une intervention favorable à sa hiérarchie.

²⁵ Il s'agit concrètement d'un complément de la Commission de justice au rapport du Conseil-exécutif, dû au fait que la disposition constitutionnelle en question n'a été intégrée au projet qu'à partir de la première lecture, sur proposition de la Commission de justice en charge du dossier (cf. note de bas de page subséquente).

²⁶ Complément de la Commission de justice du 6 avril 2022 au rapport du Conseil-exécutif du 17 février 2021, session d'été 2022, < <https://www.gr.be.ch/fr/start/geschaefte/geschaefstssuche/geschaefstdetail.html?guid=7bbec54e277b4ad6b6976a78029448d4> > « Rapport : Complément au rapport », commentaires de l'article 68, alinéa 1a ConstC, p. 3.

²⁷ Message accompagnant les objets soumis à la votation populaire du 12 mars 2023 : < https://www.bewas.sites.be.ch/2023/2023-03-12/ABSTIMMUNG/Botschaft-KANTON-4_fr.pdf >, p. 15, p. 17.

²⁸ Cf. « Extrait du journal: 2022.DIJ.2512-wortlautdokument-2022.06.14-13.30-de-fr » : < <https://www.gr.be.ch/fr/start/geschaefte/geschaefstssuche/geschaefstdetail.html?guid=7bbec54e277b4ad6b6976a78029448d4> >.

²⁹ Cf. affaire 2024.RRGR.224 : < <https://www.taqlatt.gr.be.ch/shareparl?agendaltemUid=8b02a4f4ec6b4b1190feebdd836f875c> >.

4.3 « dans des cas motivés » – « exceptions » possibles

- Conformément à la Constitution, des exceptions sont possibles « dans des cas motivés » (art. 68, al. 1a ConstC). Il s'agit là d'une notion juridique indéterminée qu'il appartient au législateur de préciser dans le texte, en tenant compte du sens et du but ainsi qu'en appliquant une interprétation conforme à la Constitution. En vertu de l'article 68, alinéa 1a ConstC, les exceptions doivent donc être justifiées, ce qui requiert des raisons objectives et proscrit en particulier toute présupposition arbitraire (art. 11 ConstC). Enfin, il faut respecter le principe de l'égalité de droit (cf. art. 10 ConstC) également ancré dans la Constitution ainsi que le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs (art. 66 ConstC).

Du point de vue de la CIRE, il faut, conformément à la demande exprimée dans la motion, permettre à l'avenir au Grand Conseil de bénéficier des connaissances spécialisées des *agentes et agents de police*, raison pour laquelle il est prévu de leur donner en principe accès au Grand Conseil. L'objectif est de renforcer le parallélisme et l'équilibre en ce qui concerne les groupes de métiers représentés au sein du Grand Conseil, sachant que le corps enseignant, concrètement, peut d'ores et déjà y siéger³⁰.

- Selon les documents préparatoires de la Constitution, aucun membre de l'administration cantonale occupant une fonction de cadre ne peut appartenir au Grand Conseil. L'idée est d'éviter ainsi tout conflit d'intérêts entre activité « exécutive » et « législative », puisque les cadres pourraient travailler sur des projets qui seraient ensuite soumis au Grand Conseil pour délibération.

Le droit cantonal du personnel ne définit pas formellement la notion de « cadre », mais une délimitation s'opère néanmoins, à savoir à l'aide des distinctions réalisées dans les faits (dans le rapport sur les ressources humaines) : les fonctions professionnelles des classes de traitement 19 à 23 sont qualifiées de « cadre inférieur », les fonctions des classes de traitement 24 à 26 de « cadre moyen » et celles des classes de traitement 27 à 30 de « cadre supérieur »³¹, sachant que certaines fonctions de direction sont également exercées par des collaboratrices et collaborateurs rattachés à une classe de traitement inférieure à la classe 19 (p. ex. « Chef de service d'établissement III/IV » [CT 17/18], « Surveillance de la pêche » [CT 16/17], « Direction de groupe entretien des routes » [CT 16], « Infirmière diplômée, cheffe de groupe / infirmier diplômé, chef de groupe » [CT 16], « Direction d'équipe 2 » [CT 14]). D'ailleurs, les collaboratrices et collaborateurs scientifiques sont classés dans les CT 21 à 23³² et jouent régulièrement un rôle essentiel dans la préparation des affaires du Grand Conseil. À préciser qu'aucune distinction des cadres à l'aide de leurs fonctions stratégiques ou simplement opérationnelles n'est effectuée pour le personnel cantonal, pas même dans la pratique³³. Enfin, la structure hiérarchique est un peu différente au sein de la Police cantonale³⁴, mais ces différences ne jouent aucun rôle dans le rapport sur les ressources humaines. En effet, le rapport recense aussi le personnel de la Police, puisque qu'il fait partie de l'administration cantonale. Tout comme le reste du personnel de l'administration cantonale, les membres de la Police sont inscrits dans le système des classes de traitement cantonal et chaque fonction professionnelle est affectée à une classe de traitement³⁵.

Au vu de l'injonction inscrite dans les documents préparatoires de la Constitution à maintenir un nombre limité d'exceptions possibles et à renoncer à toute exception pour les personnes exerçant une fonction de cadre, et sur la base de la notion de « cadre » telle que comprise dans l'administration cantonale, il résulte que seules les *agentes et agents de police* affectés à la classe de traitement 1 à 18 peuvent siéger au Grand Conseil. Par « *agentes et agents de police* » on entend, au sens de la loi du 10 février 2019 sur la police [LPol]³⁶, les personnes *qui disposent d'un brevet fédéral de policier ou d'un diplôme au moins équivalent obtenu au terme d'un examen professionnel supérieur* (art. 155, al. 3,

³⁰ Les membres du corps enseignant peuvent d'ores et déjà devenir membres du Grand Conseil car, selon la pratique, ils ne font pas partie du personnel de l'administration cantonale (cf. ch. 2 ci-avant). Dans le cas présent, il s'agit en revanche de définir des exceptions pour le personnel de l'administration cantonale (art. 68, al. 1a ConstC en rel. avec art. 68, al. 1, lit. c ConstC).

³¹ Renseignement fourni par la Direction des finances le 26 août 2025.

³² Cf. concernant les classes de traitement : art. 69 LPers et annexe 1 à la LPers (RSB 153.01) : < https://www.belex.sites.be.ch/app/fr/texts_of_law/153.01 >.

³³ Renseignement fourni par la Direction des finances le 16 octobre 2025.

³⁴ Conformément à la structure hiérarchique de la Police cantonale, les fonctions des classes de traitement 14 à 18 sont déjà assimilées à des fonctions de cadre, à savoir de cadre inférieur, les fonctions des classes de traitement 18 à 21 à des fonctions de cadre moyen, celles des classes 22 à 24 à des fonctions de cadre supérieur et celles des classes 26 à 28 à la fonction de cadre dirigeant. Enfin, seuls la commandante adjointe ou le commandant adjoint ainsi que la commandante ou le commandant de la Police ont des classes plus élevées (renseignement de la Direction de la sécurité du 7 octobre 2025).

³⁵ Cf. annexe 1 à l'ordonnance du 18 mai 2025 sur le personnel (RSB 153.011.1-A1) : < https://www.belex.sites.be.ch/app/fr/texts_of_law/153.011.1 >.

³⁶ RSB 551.1

première phrase LPol). Tous les autres membres du corps de police ainsi que les agentes et agents de police affectés à une classe de traitement supérieur à la classe 18 ne pourront toujours pas siéger au Grand Conseil³⁷. Concrètement, les personnes qui pourraient alors siéger au Grand Conseil seraient celles qui réalisent un travail général, technique ou spécialisé au sein de la police, ou celles qui exercent les fonctions de « Direction d'équipe Police 1-5 » ou de « Direction de sous-domaine Police 1 », puisque celles-ci sont affectées à une classe de traitement inférieure à la classe 19. Resterait en revanche incompatibles les fonctions de direction d'équipe ou de direction de domaine de catégorie supérieure, ainsi que le travail scientifique au sein de la police, de même que les fonctions de direction de sous-domaine, de domaine ou de division ainsi que celle de direction du Corps de police, ces fonctions étant toutes affectées à une classe de traitement supérieure à la classe 18³⁸.

En fixant une telle limitation (exceptions circonscrites aux agentes et agents de la Police cantonale affectés aux classes de traitement 1 à 18), l'incompatibilité serait alors levée pour 1229 personnes parmi les 13 174 que compte l'administration cantonale, soit pour 9,3 %³⁹.

Ainsi, la démarcation qui s'opère en fonction de la *classe de traitement* permet d'instaurer un régime *univoque* et facilement applicable. L'avantage d'un tel système réside par ailleurs dans le fait que les candidates et candidats peuvent facilement savoir s'ils sont concernés ou non par une problématique d'incompatibilité.

4.4 Autres solutions possibles rejetées

La CIRE a examiné des *assouplissements portant sur d'autres groupes de métiers* sous l'angle de l'égalité de droit, mais les a rejetées. Certes, les connaissances spécialisées d'autres groupes de métiers pourraient s'avérer tout autant utiles pour le Grand Conseil que celles issues du domaine de la sécurité. Toutefois, pour pouvoir respecter la disposition constitutionnelle (assouplissements/exceptions « dans des cas motivés » uniquement), il faudrait définir une limite relativement basse (p. ex. classe de traitement 13/14). Cela aurait pour conséquence de ne permettre qu'à un nombre restreint d'agentes et agents de police de siéger au Grand Conseil, limitant de fait l'exploitation de leurs connaissances spécialisées.

Concrètement, en fixant la limite aux classes de traitement 13 ou 14 – ce qui respecterait la règle de ne pas voir de cadres siéger au Grand Conseil, même selon la structure hiérarchique de la Police cantonale⁴⁰ –, seules les personnes occupant les fonctions « Assistance de sécurité Service de circulation/Protection des ambassades » pourraient devenir membres du Grand Conseil, celles occupant une fonction supérieure non⁴¹. L'exception concernerait alors 13 % des agentes et agents de police et 17,5 % du reste du personnel de l'administration cantonale⁴². La part des membres de la Police cantonale s'élève à 23,4 % de l'ensemble du personnel de l'administration cantonale⁴³.

En appliquant une limitation à partir de la classe de traitement 18 ou 19 et en étendant les assouplissements à d'autres groupes de métiers, il serait possible de donner à 65 % du personnel de

³⁷ Parmi les 3080 collaboratrices et collaborateurs de la Police cantonale, 1444 sont des agentes ou agents de police, soit près de 47 % (renseignement fourni par la Police cantonale le 12 novembre 2025 et par la Direction des finances le 10 novembre 2025).

³⁸ Cf. annexe 1 à l'ordonnance du 18 mai 2025 sur le personnel (RSB 153.011.1-A1) : < https://www.belex.sites.be.ch/app/fr/texts_of_law/153.011.1 >.

³⁹ Renseignement fourni par la Police cantonale le 12 novembre 2025 et par la Direction des finances le 10 novembre 2025. Les membres de la Police cantonale représentent d'ailleurs près de 23 % du personnel cantonal dans son ensemble (3080 personnes sur 13 174 [renseignement de la Direction des finances du 16 octobre 2025]).

⁴⁰ Cf. note de bas de page 34 ci-avant.

⁴¹ Cf. annexe 1 à l'ordonnance du 18 mai 2025 sur le personnel (RSB 153.011.1-A1) : < https://www.belex.sites.be.ch/app/fr/texts_of_law/153.011.1 >.

⁴² Pour le reste du personnel de l'administration cantonale, cela aurait concerné les personnes exerçant les fonctions « Conciergerie », « Technicienne-dentiste / Technicien-dentiste » ou « Collaboration administrative 1/2 » par exemple, puisqu'elles sont affectées à une classe de traitement inférieure à la classe 14 (cf. annexe 1 à l'ordonnance du 18 mai 2025 sur le personnel [RSB 153.011.1-A1] : https://www.belex.sites.be.ch/app/fr/texts_of_law/153.011.1). Outre le personnel du domaine de la sécurité, la fonction de collaboration avait d'ailleurs expressément été mentionnée dans le rapport concernant la disposition constitutionnelle en question au titre d'exemple d'une éventuelle exception ou d'un éventuel assouplissement (cf. complément de la Commission de justice du 6 avril 2022 au rapport du Conseil-exécutif du 17 février 2021, session d'été 2022, < <https://www.gr.be.ch/fr/start/geschaefte/geschaeftsuche/geschaeftsdetail.html?guid=7bbec54e277b4ad6b6976a78029448d4> > « Rapport : Complément au rapport », commentaires de l'article 68, alinéa 1a ConstC, p. 3).

⁴³ Renseignement fourni par la Direction des finances le 16 octobre 2025 (état des chiffres : 01.01.2025).

l'administration cantonale l'opportunité de siéger au Grand Conseil⁴⁴. Mais selon la CIRE, une telle solution ne serait plus compatible avec la Constitution.

D'autres critères de délimitation, p. ex. un examen concret de chaque fonction de conduite ou de direction au cas par cas, demanderaient tout d'abord d'énormes travaux de clarification, selon la CIRE, ce qui serait d'emblée problématique puisqu'une telle clarification devrait se faire rapidement à l'issue de l'élection du Grand Conseil. En outre, si d'autres critères de délimitation étaient choisis, la loi devrait tout de même décrire, du moins de façon abstraite, les personnes autorisées à siéger au Grand Conseil, puisque le législateur est tenu de concrétiser les dispositions constitutionnelles. Une description uniquement basée sur des notions juridiques indéterminées conduirait à des questions d'interprétation dans les cas concrets, voire à des règles jurisprudentielles dépassant toute mesure, en fonction de la décision prise lors d'un cas particulier, ses motifs et son fondement. Cela ne serait pas faisable et demanderait aussi beaucoup trop de temps.

5. Commentaires des modifications de l'article 9 LGC

Pour des raisons de transparence, l'article 9 LGC énumère encore tous les cas de figure impliquant une incompatibilité, même si la plupart d'entre eux découlent du droit de rang supérieur. Les cas énoncés aux lettres *a*, *b* et *d* de l'article 9, alinéa 1 (membres du *Conseil-exécutif* [lit. *a*], membres des *autorités judiciaires cantonales et du Ministère public* [lit. *b*] et *personnel des autorités judiciaires et du Ministère public* [lit. *d*]) sont imposés par la ConstC (cf. art. 68, al. 1, lit. *a*, *b* et *c1* ConstC). Comme les dispositions constitutionnelles en vigueur (cf. à ce sujet le ch. 1 ci-avant) ont en partie été précisées, la présente modification offre l'occasion d'ajouter ces précisions à la loi sur le Grand Conseil. Concrètement, il s'agit d'ajouter « Ministère public » à la lettre *b* ainsi que de proposer une nouvelle formulation de la lettre *d* relative au « personnel des autorités judiciaires et du Ministère public ».

La lettre *c* concerne, comme jusqu'à présent, le personnel de l'administration cantonale et découle également de la ConstC (cf. art. 68, al. 1a en rel. avec art. 68, al. 1, lit. *c* ConstC). C'est à cet endroit qu'est insérée l'exception permettant à certaines collaboratrices et à certains collaborateurs de siéger au Grand Conseil. La limite est fixée de sorte que les agentes et agents de la Police cantonale des *classes de traitement 1 à 18* puissent devenir membres du Grand Conseil⁴⁵. L'incompatibilité reste la règle pour toutes les autres collaboratrices et tous les autres collaborateurs (voir ch. 4.3 pour les détails dans l'ensemble). La référence aux classes de traitement est univoque, clairement compréhensible et facilement applicable⁴⁶. Les différentes classes de traitement attribuées aux fonctions professionnelles se fondent sur l'ordonnance sur le personnel⁴⁷. Pour savoir si une personne est agente ou agent de police, il est possible de s'adresser à la Direction de la sécurité ou directement à la Police cantonale. Ces instances savent si la personne concernée dispose d'un *brevet fédéral de policière ou policier* ou d'un *diplôme au moins équivalent obtenu au terme d'un examen professionnel supérieur* (cf. art. 155, al. 3, première phrase LPol).

Enfin, la lettre *e* s'inspire de l'actuelle lettre *d* en vigueur, laquelle définit que les agentes et agents du *Contrôle des finances* ne peuvent pas être simultanément membres du Grand Conseil. Une telle disposition existait déjà dans l'ancienne loi sur le Grand Conseil, sans doute pour des raisons de séparation des pouvoirs (cf. art. 3a, al. 1, lit. *e* a-LGC⁴⁸). Elle repose sur l'article 68, alinéa 1, lettre *d* ConstC qui permet que la loi prévoie des incompatibilités pour d'autres personnes. Dans ce contexte, il apparaît judicieux de saisir l'opportunité de la présente modification pour compléter la disposition sur le Contrôle des finances par l'ajout des autres unités d'organisation indépendantes de l'administration ou autonomes (autorité cantonale de protection des données, Services parlementaires), ainsi que pour

⁴⁴ Renseignement fourni par la Direction des finances le 16 octobre 2025. Parmi les fonctions examinées, le Grand Conseil pourrait dans ce cas compter : des gens exerçant les fonctions « Forestière/forestier 1/2 », « Surveillance de la chasse », « Collaboration administrative spécialisée 1-3 » (cf. annexe 1 à l'ordonnance du 18 mai 2025 sur le personnel [RSB 153.011.1-A1] : <https://www.belex.sites.be.ch/app/fr/texts_of_law/153.011.1>).

⁴⁵ Cf. art. 69 LPers et annexe 1 à la LPers (RSB 153.01) : <https://www.belex.sites.be.ch/app/fr/texts_of_law/153.01>.

⁴⁶ Comme selon le droit en vigueur, les dispositions applicables aux incompatibilités s'appliquent également aux engagements à temps partiel (cf. Bolz, Urs [1995] in : Kälin, Walter / Bolz, Urs (éd.), Manuel de droit constitutionnel bernois, Berne, commentaire de l'art. 68, al. 1, lit. *c* ConstC, ch. 8b).

⁴⁷ Cf. annexe 1 à l'ordonnance du 18 mai 2025 sur le personnel (RSB 153.011.1-A1) : <https://www.belex.sites.be.ch/app/fr/texts_of_law/153.011.1>.

⁴⁸ Loi du 8 novembre 1988 sur le Grand Conseil (a-LGC).

uniformiser l'emploi du terme « personnel » pour garantir la prise en compte des cheffes et chefs de ces autorités également⁴⁹. Une incompatibilité générale s'applique d'ores et déjà au personnel de la Chancellerie d'État⁵⁰, qui sert d'état-major et d'organe de liaison au Grand Conseil et au Conseil-exécutif (art. 92, al. 2 ConstC, art. 95 LGC), puisqu'elle appartient à l'administration cantonale centrale.

Au cours d'une carrière professionnelle, il peut arriver que des collaboratrices et collaborateurs (dans le cas qui nous occupe, en particulier des agentes et agents de police) assument de nouvelles fonctions. Tout passage d'une agente ou d'un agent de police à la classe de traitement 19 constituerait une incompatibilité (cf. al. 1, lit. c). L'alinéa 3 offre à cet égard un *délai de six mois* pour éliminer l'incompatibilité. Le délai qui s'applique est donc le même que celui défini depuis longtemps pour les cas où il s'agirait d'éliminer l'incompatibilité entre un mandat au Conseil-exécutif et un mandat au Parlement fédéral (cf. art. 68, al. 3 ConstC, art. 17a LOCA). Et comme dans d'autres cas, un délai transitoire de six mois a déjà été octroyé dans la pratique (p. ex. en cas d'appartenance au Contrôle des finances⁵¹), même si cela n'est pas expressément prévu par l'article 57 de la loi du 5 juin 2012 sur les droits politiques (LDP)⁵², cette pratique doit désormais figurer de façon plus générale dans la loi, en octroyant un délai de ce type pour d'autres cas de figure. Une exception à cette règle est toutefois prévue à l'alinéa 2 pour les personnes élues par le Grand Conseil ainsi que pour les membres du Conseil-exécutif, car il faut impérativement exclure ici l'exercice de mandats en parallèle. Cela correspond de fait aux conditions prévues à la Confédération⁵³. Ainsi, le délai transitoire ne s'applique donc pas aux personnes élues par le Grand Conseil, notamment aux juges, à la procureure générale ou au procureur général (et à ses suppléantes et suppléants), à la cheffe ou au chef du Contrôle des finances, à la déléguée ou au délégué à la protection des données, à la secrétaire générale ou au secrétaire général du Grand Conseil et à la chancelière ou au chancelier d'État (voir à cet égard l'art. 57 LDP, également en ce qui concerne la procédure). Enfin, comme ce délai transitoire de six mois est déjà long, aucun retard ne peut être toléré.

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

Ce projet n'est pas mentionné dans le programme gouvernemental de législature 2023-2026. La nécessité d'agir découle du mandat parlementaire de mise en œuvre mentionné en introduction (cf. point 2).

7. Répercussions financières

Le projet ne présente aucune répercussion financière.

8. Répercussions sur l'organisation et le personnel

La mise en œuvre du présent projet entraînera certainement une certaine charge administrative supplémentaire pour la Chancellerie d'État (art. 133, al. 3 du règlement du Grand Conseil du 4 juin 2013 [RGC]⁵⁴), puisque des examens seront désormais nécessaires pour détecter l'éventuelle incompatibilité en raison de la fonction des membres de la Police cantonale ou des agentes et agents de police. Des questions relatives à l'incompatibilité du personnel de l'administration cantonale se posent cependant aujourd'hui déjà. Néanmoins, il sera désormais nécessaire de se renseigner au cas par cas auprès de la Direction de la sécurité ou de la Police cantonale sur la classe de traitement à laquelle la personne appartient ainsi que si elle a la qualité d'agente ou d'agent de police. Au vu des cas isolés auquel on peut s'attendre, cette charge supplémentaire devrait toutefois rester limitée.

⁴⁹ Les cheffes et chefs de ces autorités sont par ailleurs des magistrates et magistrat élus par le Grand Conseil (cf. art. 3, al. 4 LPers en rel. avec art. 77, al. 1, lit. c ConstC, art. 92, al. 2 LGC, art. 3, al. 1 de la loi du 7 mars 2022 sur le Contrôle des finances [LCCF], art. 32, al. 1 de la loi du 19 février 1986 sur la protection des données (LCPD), respectivement art. 36 LPD selon la teneur de la seconde lecture, lors de la session d'hiver 2025).

⁵⁰ La chancelière ou le chancelier fait également partie du personnel de la Chancellerie d'État.

⁵¹ Cf. rapport du Conseil-exécutif du 7 mai 2014 sur les élections de renouvellement général du Grand Conseil et du Conseil-exécutif du 30 mars 2014, ch. 4.3 (cf. affaire : < <https://www.gr.be.ch/fr/start/geschaefte/geschaeftsuche/geschaeftsdetail.html?guid=49e025848e9b4d2daa0f4939c998b46b> >).

⁵² RSB 141.1

⁵³ Cf. article 14 de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl ; RS 171.10).

⁵⁴ RSB 151.211

9. Répercussions sur les communes

Le projet n'entraîne aucune répercussion sur les communes.

10. Répercussions sur l'économie

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

11. Résultat de la consultation

La Chancellerie d'État a été consultée sur le projet entre le 12 janvier et le 5 février 2026, l'examen préalable des incompatibilités incombant à la Chancellerie à l'issue de l'élection du Grand Conseil (art. 133, al. 3 RGC). Dans sa réponse, la Chancellerie d'État a proposé de consulter le Conseil-exécutif au préalable et a renvoyé, pour l'examen de la délimitation, aux appréciations de la Direction des finances et de la Direction de la sécurité nécessaires à cet égard. La CIRE n'a pas considéré nécessaire de mener une consultation supplémentaire auprès du Conseil-exécutif car cela est surtout requis lorsque des questions structurelles essentielles sont discutées, comme des modifications des droits politiques. Dans les autres cas, la pratique parlementaire en vigueur veut que les Directions concernées ou, comme dans le cas présent, la Chancellerie d'État soient directement consultées, et non pas le Conseil-exécutif. D'ailleurs, la Direction des finances et la Direction de la sécurité ont été impliquées à plusieurs reprises par la CIRE avant même l'élaboration du projet pour clarifier certaines questions de faits, et ont toujours fourni à la commission de précieux renseignements (p. ex. sur la notion de cadre et les statistiques [cf. art. 96 LGC]).

Dans le projet de consultation, la CIRE a du reste proposé de régler les dispositions d'incompatibilité pour le Grand Conseil dans la loi sur les droits politiques, puisque celle-ci régit déjà les dispositions d'éligibilité et la procédure en cas d'incompatibilité, ce qui aurait permis de regrouper toutes les dispositions pertinentes en un seul endroit. La Chancellerie d'État a au contraire recommandé que les dispositions d'incompatibilité continuent de figurer dans la loi sur le Grand Conseil, étant donné que les dispositions concrétisant ces incompatibilités découlent déjà d'actes législatifs spéciaux (p. ex. pour les membres du Conseil-exécutif dans la loi d'organisation [LOCA] et pour les membres de la justice dans la loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public [LOJM]⁵⁵). La CIRE a suivi cette recommandation, de sorte que les nouveautés ont été insérées dans la loi sur le Grand Conseil.

Enfin, le projet de consultation prévoyait d'octroyer un délai transitoire de six mois uniquement aux agentes et agents de police pour l'élimination d'une incompatibilité, dans le cas d'un changement de classe de traitement. La Chancellerie d'État s'est montrée favorable à cette réglementation et a ajouté qu'un tel délai transitoire était établi dans la pratique et s'appliquait déjà lors de l'élection des membres du Grand Conseil. Comme une incompatibilité pourrait aussi survenir ultérieurement dans d'autres cas de figure, elle a proposé en sus de régler cela de façon générale et de toujours octroyer un délai transitoire de six mois. La CIRE est certes convaincue de l'utilité d'une disposition plus générale, mais elle considère qu'une réglementation différenciée est nécessaire pour ce faire. En effet, un délai transitoire n'est pas judicieux dans tous les cas, notamment pour les personnes élues par le Grand Conseil (pour les détails, voir ch. 5 ci-avant). Le projet a été modifié en conséquence.

(Le résultat de la procédure de consultation sera complété ultérieurement.)

12. Proposition

La Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) propose au Grand Conseil d'accepter le présent projet⁵⁶.

⁵⁵ Loi du 11 juin 2009 sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM ; RSB 161.1).

⁵⁶ À l'issue de la procédure législative, il incombera au Bureau du Grand Conseil de déterminer la date d'entrée en vigueur des modifications législatives.

Berne, le xx.xx.xxxx

Au nom de la Commission des institutions politiques
et des relations extérieures (CIRE) :

le président :