

**RAPPORT explicatif  
accompagnant l'avant-projet de loi  
modifiant la loi du 6 septembre 2006  
sur le Grand Conseil (LGC)**

*9 juillet 2021*

## **1 INTRODUCTION**

La commission ordinaire CO-2020-004 vous soumet son projet de loi modifiant la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC). Ce faisant, elle répond au mandat qui lui a été conféré par le Bureau du Grand Conseil (ci-après : le Bureau) pour donner suite à la prise en considération par le Parlement cantonal de l'initiative parlementaire 2018-GC-115. Trois législatures complètes après l'entrée en vigueur de la LGC, celle-ci subit ainsi sa première révision partielle d'envergure.

## **2 LA LOI EN VIGUEUR**

En vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, la LGC résulte d'une révision totale rendue nécessaire par l'entrée en vigueur, au 1<sup>er</sup> janvier 2005, de la nouvelle Constitution cantonale. Reprenant pour l'essentiel la structure, l'organisation et les procédures du texte qui lui a précédé (loi du 15 mai 1979 portant règlement du Grand Conseil, LRGC), la LGC comportait néanmoins quelques innovations de taille. Les plus percutantes, du point de vue du Parlement, ont été la création de deux nouveaux instruments parlementaires, le mandat et l'initiative parlementaire. Explicitement prévu par la nouvelle Constitution, le premier permet désormais au Grand Conseil d'exercer une influence directe sur des décisions relevant de la compétence du Conseil d'Etat, tandis que le second l'autorise à charger l'un de ses propres organes (plutôt que le gouvernement) de l'élaboration d'un projet d'acte. Autre nouveauté instaurée par le constituant, l'institution du veto donne au Grand Conseil, sous certaines conditions, un droit de regard sur l'usage que fait le Conseil d'Etat des compétences législatives déléguées. Enfin, la loi entérine le statut et l'organisation du Secrétariat du Grand Conseil (SGC), entité indépendante de la Chancellerie d'Etat depuis 2005.

## **3 INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES**

### **3.1 Initiative parlementaire 2018-GC-115 Révision de la loi sur le Grand Conseil**

La présente révision de la LGC a été initiée par l'initiative parlementaire 2018-GC-115. Déposée par le Bureau, celle-ci a été prise en considération par le Parlement en date du 17 octobre 2019 par 91 voix sans opposition ni abstention. Dans sa motivation de l'instrument, le Bureau constate qu'une partie des dispositions de la loi en vigueur se trouvent actuellement en porte-à-faux avec les réalités du terrain et cite, à titre d'exemples, les règles concernant la gestion des absences et la procédure de traitement des instruments parlementaires. Il conclut en proposant un toilettage portant sur l'entier de la législation sur le Grand Conseil, y compris les dispositions relevant du droit parlementaire mais figurant dans d'autres lois, tout en précisant qu'il ne souhaite pas toucher à la structure générale de la loi.

## **3.2 Autres instruments parlementaires**

Plusieurs autres instruments parlementaires concernent, de près ou de loin, le présent projet :

### **3.2.1 Motion 2013-GC-76 et motion populaire 2014-GC-28**

La motion parlementaire des députés David Bonny et Benjamin Gasser demandait la numérisation des documents transmis au Grand Conseil par le Conseil d'Etat, tandis que la motion populaire allait un peu plus loin en souhaitant que le Parlement cantonal adopte un mode de fonctionnement se passant entièrement du papier. Les motifs invoqués par les auteurs de ces deux textes étaient d'ordre économique et écologique. Les deux motions ont été prises en considération par le Grand Conseil par 80 voix contre 2 et 2 abstentions.

Leur mise en œuvre a été pragmatique : puisque la loi en vigueur n'interdisait pas la transmission de documents sous la forme électronique, la seule modification adoptée par le Grand Conseil a été la création, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2017, d'une indemnité de frais supplémentaire de 500 francs par an versée aux membres du Grand Conseil et destinée à la couverture des frais découlant du passage au Parlement sans papier. Le recours à des supports imprimés n'a pas entièrement cessé avec l'entrée en vigueur de la révision, mais il a très fortement diminué tout au long de la législature 2017/2021.

### **3.2.2 Motion 2013-GC-108**

Par cet instrument, les députés Didier Castella et Nicolas Kolly demandaient la suppression de l'interdiction faite aux membres du Grand Conseil de communiquer directement aux médias les instruments parlementaires qu'ils déposent. En date du 24 juin 2014, la motion a été refusée par le Grand Conseil par 47 voix contre 19 et 0 abstention.

### **3.2.3 Initiative parlementaire 2014-GC-157**

Par cette initiative parlementaire, le député Gilles Schorderet, alors président de la Commission des naturalisations, demandait la création de la fonction de membre suppléant de cette commission afin de permettre à celle-ci de faire face à une charge de travail temporairement accrue. L'initiative a été retirée par son auteur en faveur d'un contre-projet indirect du Bureau, lequel proposait au Grand Conseil d'instaurer cette nouvelle fonction par voie d'ordonnance parlementaire.

### **3.2.4 Initiative parlementaire 2016-GC-23**

Déposé par la Commission des affaires extérieures du Grand Conseil, cet instrument demandait que le nombre maximal de membres de cette commission fût porté à 15 (au lieu de 13) afin de tenir compte du fait que ses membres sont appelés à faire office de suppléants lors de séances d'organes interparlementaires. Par ailleurs, elle demandait une représentation minimale de la Commission des affaires extérieures parmi les membres titulaires de ces mêmes organes interparlementaires. Acceptée par le Grand Conseil le 12 mai 2016 par 75 voix contre 1 et 5 abstentions, l'initiative a été mise en œuvre pour le début de la législature 2017/2021.

### **3.2.5 Requête 2019-GC-40**

Déposée par les députés Romain Collaud et Gabriel Kolly, cette requête demandait l'ouverture d'une enquête à la suite de présumés dysfonctionnements au sein du collège des scrutateurs à l'occasion des élections protocolaires de novembre 2018. La requête ayant été acceptée, l'enquête a été menée par une commission ordinaire, laquelle a soumis son rapport au Grand Conseil le 27 août 2019 (rapport 2019-GC-73). Ce dernier conclut à l'absence de toute tricherie tout en constatant des défauts procéduraux, auxquels il propose de remédier par le biais d'une directive. Une telle directive a effectivement été adoptée par le Bureau lors de sa séance du 6 décembre 2019.

### 3.2.6 Initiative parlementaire 2019-GC-48

Par cette initiative parlementaire, la députée Mirjam Ballmer et le député Elias Moussa demandaient d'instaurer un régime de suppléances pour les commissions permanentes et spécialisées du Grand Conseil. Examiné par le Grand Conseil le même jour que l'initiative à l'origine du présent projet, l'instrument a été refusé par le Grand Conseil par 52 voix contre 46 et 2 abstentions. A cette occasion, plusieurs intervenants – y compris parmi les opposants – estimaient cependant que l'objet méritait d'être réexaminé dans le cadre de la révision de la loi sur le Grand Conseil.

### 3.2.7 Question 2019-CE-77

Adressée au Conseil d'Etat par la députée Mirjam Ballmer et le député Elias Moussa, cette question portait sur la compatibilité entre le congé maternité et l'exercice d'un mandat politique. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat se montrait défavorable à l'idée d'une dérogation, en faveur des seules mères exerçant un mandat de députée au Grand Conseil, à la règle selon laquelle l'exercice d'une activité lucrative durant le congé maternité entraîne la perte du droit aux allocations de maternité.

La commission a examiné cette question de manière approfondie. A notamment été relevée l'inégalité qui résulterait d'un système favorisant les mères députées au détriment des femmes exerçant un autre mandat politique (par exemple : conseillère communale). Par ailleurs, une majorité de la commission a été de l'avis qu'il était préférable de remédier à ce problème à l'échelon fédéral, où des démarches sont d'ailleurs en cours.<sup>1</sup>

### 3.2.8 Question 2021-CE-92

Cette question parlementaire a été déposée par le député David Bonny, qui, à la suite de l'exercice du droit de referendum financier parlementaire par un groupe de membres du Grand Conseil demandait que le Conseil d'Etat publie la liste des signataires de ce referendum. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat expliquait que la loi sur l'exercice des droits politiques, dans sa teneur actuelle, n'autorisait pas les autorités cantonales à rendre publique cette information. Il poursuivait toutefois en se déclarant favorable à une modification de cette loi visant à permettre la publication de la liste des signataires et en suggérant que cette modification soit intégrée dans la révision partielle en cours de la LGC.

## 4 TRAVAUX PREPARATOIRES

### 4.1 Organisation de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire

La responsabilité de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 2018-GC-115 a été confiée par le Bureau à une commission parlementaire, qui assumait ainsi le rôle de comité de pilotage du projet. Pour l'élaboration de l'avant-projet, celle-ci s'est réunie à quatorze reprises. Lors de ses travaux, le Conseil d'Etat était représenté par M. le Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts, la

---

<sup>1</sup> Affaires de l'Assemblée fédérale : 21.311 Initiative déposée par un canton – Bâle-Ville : *Exercice du mandat parlementaire pendant le congé de maternité* ; 20.323 Initiative déposée par un canton – Lucerne : *Femmes politiques en congé maternité* ; 20.313 Initiative déposée par un canton – Bâle-Campagne : *Participation aux séances parlementaires pendant le congé de maternité* ; 19.311 Initiative déposée par un canton – Zoug : *Exercer un mandat politique en cas de maternité. Modification de la législation fédérale* ; 18.4390 Interpellation – Arslan Sibel : *Perte des allocations de maternité pour cause de participation à une séance parlementaire* ; 18.4370 Postulat – Kälin Irène : *Parlementaires absents pour cause de maternité, de paternité ou de longue maladie. Prévoir un système de suppléance* ; 18.3255 Interpellation – Kälin Irène : *Parlementaires absents pour cause de maternité, de paternité ou de longue maladie. Prévoir un système de suppléance.*

Chancellerie d'Etat par M<sup>me</sup> le Chancelière d'Etat et le Secrétariat du Grand Conseil par M<sup>me</sup> la Secrétaire générale du Grand Conseil.

Sur le plan opérationnel, la commission a pu s'appuyer pour ses travaux sur un groupe de travail dirigé par le secrétaire général adjoint du Grand Conseil et composé en outre de collaborateurs et collaboratrices de la Chancellerie d'Etat, du Service de législation et du SGC lui-même ainsi que de trois membres du Grand Conseil élus parmi ceux de la commission parlementaire.

## **4.2 Questionnaire exploratoire**

Afin de connaître de façon détaillée les attentes des personnes concernées au tout premier plan – les membres du Grand Conseil – la commission leur a adressé un questionnaire exploratoire les invitant à formuler les modifications qu'elles souhaiteraient apporter aux différents chapitres de la loi. Le même questionnaire a été adressé au Conseil d'Etat et au Secrétariat du Grand Conseil en tant qu'état-major du Grand Conseil. Il a suscité 49 réponses émanant de député-e-s ainsi qu'une réponse du Conseil d'Etat, respectivement du SGC, pour un total de 218 propositions.

Sur ces 218 propositions, une dizaine ont été écartées d'emblée par la commission, car celle-ci considérait que leur réalisation – souhaitable ou non – ne nécessitait pas une modification de la loi mais pouvait être réalisée en modifiant la pratique administrative ou des décisions d'ordre politique. Une autre dizaine de propositions ont par la suite été écartées parce qu'elles auraient impliqué la modification de la Constitution cantonale ou étaient contraire au droit fédéral. Restaient alors un peu moins de deux cents propositions, que la commission a examinées une à une pour en retenir un bon tiers, certaines se recoupant partiellement.

## **5 PRESENTATION DE L'AVANT-PROJET**

Il est dans la nature d'un toilettage général d'une loi de toucher un grand nombre de dispositions par des modifications d'ordre parfois mineur. Le présent projet comporte néanmoins quelques innovations d'une certaine importance, lesquelles seront succinctement présentées ci-après.

### **5.1 Organisation du Grand Conseil**

L'avant-projet conserve la structure établie du Parlement cantonal avec ses organes de milice (Bureau, scrutateurs et scrutatrices, commissions, groupes parlementaires), appuyés par un état-major professionnel (Secrétariat du Grand Conseil). Il modifie néanmoins la composition et le fonctionnement d'une partie de ces organes.

#### **5.1.1 Composition du Bureau : suppression des scrutateurs et scrutatrices**

Selon la loi en vigueur, le Bureau du Grand Conseil est composé du président ou de la présidente, de deux vice-président-e-s, du président ou de la présidente de chaque groupe parlementaire et de six scrutateurs ou scrutatrices. Son rôle étant avant tout de préparer et de mettre en œuvre les décisions du Grand Conseil, l'avant-projet propose d'en réduire le nombre de membres en enlevant les six scrutateurs ou scrutatrices.

#### **5.1.2 Fusion de deux commissions permanentes et élargissement de leur mission**

La Commission des grâces et la Commission des pétitions examinent actuellement chacune un nombre d'affaires limité. En fusionnant ces deux organes en un seul et en le chargeant, en sus, de l'examen préalable des motions populaires, l'avant-projet promet un certain gain d'efficacité tout en augmentant l'attractivité de la fonction de membre de cette nouvelle commission.

### **5.1.3 Institution de commissions thématiques et de commissions ad hoc**

Lorsqu'il s'attend à ce que le Grand Conseil doive examiner un certain nombre d'affaires de nature connexe ou similaire, le Bureau dispose actuellement de la possibilité de nommer pour la durée d'une législature une commission dite spécialisée. Par le passé, de telles commissions ont notamment été créées pour examiner des projets d'actes portant sur des fusions de communes ou des projets routiers ou d'aménagement de cours d'eau. Pour conférer à des commissions de ce type un statut plus formel, l'avant-projet propose qu'elles soient désormais instituées par le plénum, par voie d'ordonnance parlementaire et pour une durée indéterminée, et qu'elles soient désignées par les termes « commissions thématiques ».

Parallèlement, le Bureau pourra continuer de nommer des commissions chargées de l'examen d'une seule affaire déterminée. Actuellement appelées « commissions ordinaires », elles seront désormais désignées par l'expression « commissions ad hoc » afin de mieux mettre en évidence leur caractère non pérenne.

### **5.1.4 Modification des règles en matière de remplacement et de suppléance au sein des commissions**

La loi en vigueur autorise les remplacements uniquement pour les commissions « ordinaires » (« ad hoc » selon la nomenclature de l'avant-projet) tout en précisant que le remplacement est définitif (le membre qui se fait remplacer n'est pas autorisé à réintégrer la commission ultérieurement). Cette solution avait été choisie par souci de continuité, le législateur souhaitant éviter par là une rotation trop importante.

Pour les commissions permanentes et thématiques, l'avant-projet prévoit la création de membres suppléants fixes. Chaque groupe parlementaire disposera ainsi d'un suppléant ou d'une suppléante, élu-e-s par le Grand Conseil, pour deux membres titulaires.

Pour les commissions ad hoc, le régime des remplacements est assoupli en ce que les membres remplacés seront désormais autorisés à les réintégrer. A noter que les suppléants et suppléantes pour les commissions permanentes et thématiques seront élu-e-s par le Grand Conseil contrairement aux remplaçants et remplaçantes pour les commissions ad hoc.

## **5.2 Fonctionnement du Grand Conseil**

### **5.2.1 Participation à distance aux séances plénières du Grand Conseil**

Durant la crise sanitaire liée à l'épidémie COVID-19, le Grand Conseil a autorisé – par le biais d'une ordonnance parlementaire puis d'une loi urgente – la participation à distance des membres empêchés d'assister aux séances plénières pour des raisons de santé attestées. Cette possibilité a été utilisée lors de cinq sessions de mai 2020 à juin 2021 et par une dizaine de membres du Grand Conseil. A noter que leur présence virtuelle n'était alors pas prise en compte pour le calcul du quorum et qu'il n'aurait ainsi pas été possible qu'une majorité de membres participent à distance.

Cette procédure a donné satisfaction tant sur le plan technique (sécurité, fiabilité) que pour ce qui est de la tenue des débats parlementaires. Pour que le Grand Conseil soit en mesure, dans l'éventualité d'une nouvelle situation extraordinaire, de rapidement remettre en place un système similaire, l'avant-projet en définit les modalités à l'avance. Il permet ainsi au Parlement d'autoriser la participation à distance par voie d'ordonnance parlementaire plutôt qu'en recourant à une loi urgente. Les conditions restent néanmoins strictes, la participation à distance ne pouvant être mise en œuvre que si le Conseil d'Etat a pris des mesures selon l'article 117 Cst. (pour parer à un danger sérieux, direct et imminent) et que les circonstances ayant conduit le Conseil d'Etat à faire usage de

l'article 117 Cst affectent l'ensemble de la population et empêchent une partie importante des membres du Grand Conseil d'assister physiquement aux séances.

### **5.2.2 Tenue par vidéoconférence de séances du Bureau et de commissions**

Si la participation à distance aux séances plénières est restée un fait relativement marginal durant la crise COVID-19, les séances par vidéoconférence d'organes du Grand Conseil ont été nombreuses. De mars 2020 à juin 2021, 23 séances du Bureau et 53 séances de commissions parlementaires se sont tenues entièrement à distance. S'ajoutent à cela des séances de différents groupes de travail, de sous-commissions ou encore de commissions interparlementaires.

L'avant-projet prévoit désormais explicitement la possibilité d'organiser par vidéoconférence des séances du Bureau et de commissions parlementaires, à condition que cela soit souhaité par une majorité de membres de l'organe concerné et que l'authentification des participants et participantes, la sécurité et la confidentialité des débats soient garanties. Contrairement à la participation à distance aux séances plénières, la participation à distances aux séances des organes peut avoir lieu en tout temps, même en l'absence de circonstances extraordinaires.

### **5.2.3 Fonctionnement du collège des scrutateurs et des scrutatrices**

Comme évoqué au chapitre 3.2.5, le Bureau, à la suite de dysfonctionnements constatés lors du décompte des voix aux élections protocolaires de novembre 2019, a édicté une directive relative au fonctionnement du collège formé par les scrutateurs et scrutatrices. L'avant-projet fournit une base légale explicite à cette directive ainsi qu'un ancrage légal à deux nouvelles fonctions créées par ces mêmes directives, celles de président-e et de vice-président-e des scrutateurs et des scrutatrices.

### **5.2.4 Traitement des instruments parlementaires : retard du Conseil d'Etat et classement**

L'avant-projet donne explicitement au Grand Conseil la compétence de classer les instruments parlementaires devenus caducs ou sans objet. A ce jour et dans les faits, cet acte a été le fait tantôt du Grand Conseil, tantôt de son Bureau.

Par ailleurs, le traitement des instruments parlementaires est complété par une procédure d'ultime recours inspirée de la loi d'organisation du Grand Conseil du canton de Neuchâtel du 30 octobre 2012 et permettant au Bureau de réagir lorsque le Conseil d'Etat tarde sans justes motifs à donner suite à une motion, à un postulat ou à un mandat pris-e en considération par le Grand Conseil.

## **5.3 Information du public : accès aux procès-verbaux des séances de commissions**

La loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf) exclut du droit d'accès les procès-verbaux des séances non publiques, ce qui comprend celles des organes du Grand Conseil à l'exclusion du plénum. Pour les séances consacrées à l'examen préalable d'actes législatifs du Grand Conseil, il existe cependant un intérêt légitime à connaître les motifs des décisions prises, que ce soit pour l'interprétation du droit ou pour la recherche scientifique. L'avant-projet déroge à la règle de la LInf en incluant ces procès-verbaux dans la liste des documents accessibles aux conditions de cette loi une fois que le Grand Conseil a statué sur le projet d'acte concerné.

## **5.4 Institutions diverses : examen préalable des motions populaires**

Pour donner plus de poids à ce droit populaire introduit par la nouvelle Constitution fribourgeoise, l'avant-projet propose que les motions populaires fassent l'objet d'un examen préalable par une commission parlementaire. Cette mission est attribuée à la commission permanente qui sera chargée de l'examen des recours en grâce et des pétitions.

## **5.5 Finances : augmentation de l'indemnité de base versée aux groupes parlementaires**

L'avant-projet prévoit une augmentation substantielle du montant forfaitaire versé à chaque groupe parlementaire, ce montant passant de 5700 à 37 700 francs par an. Cette augmentation répond à la volonté de permettre à chaque groupe d'engager un ou une secrétaire politique à un taux d'activité de l'ordre de 20%.

## **6 COMMENTAIRE DES ARTICLES**

### **6.1 Loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC ; RSF 121.1)**

#### ***Article 3 al. 1 let. c – Composition du Bureau***

L'expérience liée à la crise COVID-19, durant laquelle les membres du Bureau ont été amenés à quelques reprises à se réunir sans les scrutateurs, a démontré qu'un Bureau comportant moins de membres était plus efficace, en tout cas lorsqu'il s'est agi de traiter des affaires en lien avec la pandémie. C'est pour ce motif, mais également pour donner plus de poids aux chef-fe-s de groupes, que le projet prévoit que les scrutateurs et scrutatrices ne feront plus partie du Bureau.

#### ***Article 4 al. 3 let. g à i – Attributions du Bureau***

L'ajout de la lettre g, qui prévoit que le Bureau veille au respect des délais de traitement par les commissions et le Secrétariat du Grand Conseil (ci-après : SGC), adapte la loi à la pratique déjà existante.

La lettre h vise à clarifier quel organe est compétent pour décider de la composition de la délégation cantonale entendue au Parlement fédéral à la suite du dépôt d'une initiative cantonale, en confiant cette compétence au Bureau. Selon l'article 105 al. 1 let. e Cst/FR, le Grand Conseil exerce les droits de participation conférés par le droit fédéral aux cantons. Actuellement, l'invitation de la commission parlementaire fédérale est généralement adressée au Conseil d'Etat et c'est ce dernier qui représente, par défaut, le canton (en s'appuyant sur la compétence de représenter le canton que lui donne l'article 114 al. 1 Cst/FR), même s'il invite régulièrement des membres du Grand Conseil à se joindre à cette délégation. Cette situation est particulièrement délicate lorsque la délégation composée de député-e-s est appelée à défendre devant la commission parlementaire fédérale un objet que le Grand Conseil a adopté contre l'avis du Conseil d'Etat. C'est pourquoi le projet entend confier cette compétence au Bureau avec une pleine latitude de décision. Il pourrait ainsi inviter (mais non obliger) un Conseiller d'Etat ou une Conseillère d'Etat à se joindre à la délégation.

La lettre i, qui donne compétence au Bureau de régler au moyen de directives le fonctionnement du collège des scrutateurs, est le pendant de l'article 28a qui prévoit expressément que le fonctionnement du collège des scrutateurs ainsi que les attributions de sa présidence sont précisés dans une directive du Bureau.

#### ***Article 5 al. 2 – Organisation et fonctionnement du Bureau***

L'une des principales innovations de la présente révision est de permettre la tenue de séances par vidéoconférence à certaines conditions (cf. l'article 21a LGC pour les organes du Grand Conseil et les articles 109a et suivants LGC pour les séances en plénum). L'article 5, qui prévoit que les règles applicables au fonctionnement des commissions le sont par analogie au fonctionnement du Bureau, est complété avec la précision que cela inclut les règles sur les séances tenues en vidéoconférence.

### ***Section 2.1.3 – Commissions***

Le présent projet modifie la typologie des commissions parlementaires, en introduisant un nouveau type de commissions : les commissions thématiques.

Les commissions permanentes sont peu concernées, mis à part par quelques modifications concernant leur fonctionnement qui seront explicitées dans le commentaire des dispositions spécifiques concernées.

Les commissions spécialisées disparaîtront et seront remplacées par des commissions thématiques. Au-delà du changement de dénomination, leur fonctionnement sera différent puisqu'elles ne seront plus instituées par le Bureau mais par ordonnance parlementaire et qu'elles ne seront pas nécessairement instituées pour une durée déterminée. Les avantages de cette modification sont multiples : un meilleur suivi des dossiers et des enjeux puisque les membres de ces commissions pourront se spécialiser dans les domaines de compétences de la ou des commissions thématiques à laquelle ou auxquelles ils appartiennent, une meilleure planification des travaux puisque les dates des séances pourront être définies longtemps à l'avance, et enfin la possibilité donnée au Grand Conseil de créer des commissions thématiques en fonction des thèmes qui occuperont le Parlement dans les années à venir, par exemple (mais pas obligatoirement) parce qu'ils figurent dans le programme de législature du Conseil d'Etat.

L'ordonnance parlementaire instituant les commissions pourra être modifiée en tout temps, à l'initiative de n'importe quel membre du Grand Conseil ou de l'un de ses organes, conformément aux règles sur les instruments parlementaires.

Le fonctionnement des commissions ordinaires actuelles ne sera presque pas modifié mais le projet les renomme « commissions ad hoc » pour mieux souligner que leur rôle (inchangé) est d'examiner une affaire déterminée.

### ***Article 10 al. 2 et 3 – Types de commissions***

L'article 10 est modifié pour être adapté aux changements susmentionnés.

L'alinéa 2 institue les commissions thématiques, qui examinent les affaires que le Bureau leur attribue et qui relèvent de leur domaine de compétence (par exemple : santé, mobilité, formation ou les domaines de compétences – plus ou moins étendus – que le Grand Conseil décidera en toute souveraineté de leur attribuer).

L'alinéa 3 traite désormais des commissions ad hoc. La règle selon laquelle ces commissions sont dissoutes par l'accomplissement de leur mission est déplacée dans l'article spécifiquement consacré à ce type de commissions.

### ***Article 11a – Membres suppléants des commissions***

Afin de faire en sorte que la composition des commissions demeure la plus représentative des forces politiques en présence au Parlement, le projet prévoit que les membres d'une commission permanente ou thématique peuvent se faire suppléer. Il s'agit toutefois de suppléants et suppléantes fixes, élus par le Grand Conseil (pour les commissions permanentes) ou désignés par le Bureau (pour les commissions thématiques) en même temps que les membres de la Commission.

L'alinéa 2 de la disposition prévoit que chaque groupe représenté au sein d'une commission permanente ou thématique dispose d'un suppléant ou d'une suppléante pour deux membres de la



commission mais au minimum d'un suppléant ou d'une suppléante. En limitant ainsi le nombre de suppléants disponibles, on limite également la possibilité d'y faire recours.

### ***Article 11b – Sous-commissions***

Cette nouvelle disposition prévoit la possibilité pour les commissions permanentes et les commissions thématiques de créer des sous-commissions. En effet, fonctionner en sous-commissions permet aux commissions soit de traiter un plus grand nombre d'affaires en un même nombre de séances par membre, soit de traiter un même nombre d'affaires en un même nombre de séances par membre mais de façon plus approfondie. Actuellement, cette possibilité est explicitement prévue pour le Bureau (art. 5 al. 3) et la Commission des finances et de gestion pratique cette solution de façon informelle.

L'alinéa 3 précise qu'une sous-commission ne peut s'adresser qu'à la commission qui l'a instituée. Cela signifie en particulier qu'une sous-commission ne peut adresser elle-même un rapport au Grand Conseil ni déposer elle-même un instrument parlementaire.

### ***Article 12 al. 1 let. d à f – Liste des commissions permanentes***

Le projet propose de fusionner la Commission des grâces et celle des pétitions et de confier également à la nouvelle commission ainsi créée l'examen préalable des motions populaires, l'idée étant de privilégier une seule Commission permanente disposant de compétences élargies plutôt que de multiplier des commissions permanentes dotées de compétences limitées. En tant que l'examen des demandes de grâces, des pétitions et des motions populaires est connexe puisqu'il s'agit dans chaque cas d'examiner une demande populaire (ou d'un citoyen ou d'une citoyenne en ce qui concerne les demandes de grâces), il se justifie de confier ces trois thématiques à une seule commission. Concernant les motifs ayant conduit à la proposition de confier l'examen des motions populaires à une commission, se référer au commentaire de l'article 17.

### ***Article 13 al. 1a et 2 – Composition des commissions permanentes***

L'alinéa 1a propose que le nombre exact de membres de la Commission des finances et de gestion et de la Commission des affaires extérieures soit désormais fixé dans une ordonnance parlementaire. Cela n'exige pas du Grand Conseil qu'il reconsidère son choix à chaque législature, mais uniquement lorsque cela est proposé, tout en lui laissant une certaine flexibilité puisqu'une ordonnance peut être modifiée plus rapidement que la loi (elle n'est pas soumise à referendum et peut donc entrer en vigueur de suite).

La modification de l'alinéa 2 vise à assouplir les règles d'incompatibilité pour les commissions, principalement destinées à éviter que certains ou certaines député-e-s n'accaparent les sièges en commissions permanentes. En effet, dès lors que des commissions thématiques sont instaurées, offrant ainsi plus de sièges à pourvoir, il ne se justifie plus d'être aussi strict qu'actuellement sur la question des incompatibilités. Seule subsiste l'incompatibilité entre la qualité de membre de la Commission de justice et celle de membre de la Commission des grâces, des pétitions et des motions populaires, en raison de leur domaine de compétences respectifs. La disposition prévoit expressément que cette incompatibilité vaut indépendamment de la qualité en laquelle siège un ou une député-e dans l'une ou l'autre commission : celle de membre ou de membre suppléant. Ainsi et par exemple on ne peut être à la fois membre de la Commission de justice et membre suppléant de la commission des grâces, des pétitions et des motions populaires.

### ***Article 14 al. 3 – Commission des finances et de gestion – compte-rendu des compétences déléguées***

L'alinéa 3 proposé dispose expressément que la Commission des finances et de gestion rend compte annuellement au Grand Conseil de l'usage qu'elle a fait des compétences qu'il lui a déléguées. Cette solution est préconisée par la Commission des finances et de gestion elle-même. Elle dispose de prérogatives dont ne disposent pas les autres organes du Grand Conseil (accès aux rapports de l'inspection des finances, obligation pour le Conseil d'Etat de la consulter avant de prendre certaines décisions). Il apparaît opportun que le Grand Conseil soit tenu au courant de l'usage que la Commission fait de ces droits, ce d'autant plus que la loi prévoit une obligation similaire pour la Commission des affaires extérieures (art. 5 al. 3 de la loi du 11 septembre 2009 concernant les conventions intercantionales, RSF 121.3).

### ***Article 17 – Commission des grâces, des pétitions et des motions populaires***

La proposition visant à confier l'examen des motions populaires à une commission a pour but de donner plus de poids et de visibilité à cet instrument de démocratie directe (cf. commentaire *ad* article 86). Confier cet examen préalable à la Commission également chargée des pétitions découle de la connexité entre ces deux droits populaires, dont la nouvelle Commission sera spécialiste.

### ***Article 19 – Commission des pétitions***

L'abrogation de cette disposition découle de la proposition de fusion entre cette commission et celle des grâces (cf. commentaires *ad* articles 12 et 17).

### ***Titre de section – 2.1.3.3***

Le titre de cette section, actuellement « commissions ordinaires et spécialisées » a été modifié pour tenir compte de la nouvelle nomenclature proposée, et devient donc « Commissions thématiques et ad hoc ».

### ***Article 19a – Commissions thématiques***

Cette nouvelle disposition détaille la composition, les missions et le fonctionnement des commissions thématiques. L'alinéa 1<sup>er</sup> prévoit un nombre de membres maximum pour ce type de commissions. L'alinéa 2 prévoit que l'ordonnance qui institue une ou des commission(s) thématique(s) doit prévoir au moins leurs domaines de compétences, le nombre exact de leurs membres et, le cas échéant, la durée pour laquelle elles sont instituées. A défaut de cette dernière précision, elles le seront aussi longtemps que l'ordonnance n'est pas modifiée, si et quand le Grand Conseil le jugera opportun.

Les alinéas 3 et 4 reprennent la règle figurant actuellement à l'article 20 al. 2 LGC sur la participation aux travaux de commission des auteur-e-s d'un instrument parlementaire pris en considération en l'adaptant aux caractéristiques de la commission thématique. Comme cette dernière est constituée préalablement à, et indépendamment de la prise en considération d'instruments parlementaires, sa composition ne peut être revue pour permettre à l'auteur-e d'un instrument parlementaire d'y siéger comme le prévoit l'actuel article 20. C'est pourquoi le projet prévoit que les auteur-e-s sont invité-e-s à participer aux travaux uniquement avec voix consultative dans le cas où il(s) ou elle(s) ne serai(en)t pas déjà membre-s de la commission thématique en

question. S'il(s) ou elle(s) sont déjà membre(s) de la commission thématique concernée, leur statut ne change pas. La règle de l'actuel art. 20 al. 2, 2<sup>ème</sup> phrase est inchangée.

### ***Article 20 – Commission ad hoc***

L'article 20, qui contient actuellement des règles applicables aux commissions ordinaires et spécialisées, est modifié à plusieurs égards. En premier lieu, son champ d'application est limité aux commissions ad hoc.

L'alinéa 3 reprend la règle actuelle sur le remplacement lors des séances en l'élargissant toutefois. Désormais, il sera possible pour le membre remplacé de reprendre sa place dans la commission. Cette modification a pour but de ne pas pénaliser un député ou une députée particulièrement intéressé-e par un sujet mais qui ne peut pas assister à une séance alors même que, contrairement aux commissions permanentes et thématiques, les dates des séances ne sont pas connues longtemps à l'avance.

Ce qui distingue finalement l'institution du remplacement de celle de la suppléance est que le remplaçant est choisi par le député remplacé lui-même, alors que le suppléant est choisi par le Grand Conseil (commissions permanentes), respectivement le Bureau (commission thématique).

L'alinéa 4 reprend la règle selon laquelle les commissions ad hoc sont dissoutes par l'accomplissement de la mission qui leur a été confiée.

### ***Article 21a – Séances de commissions par vidéoconférence***

La loi actuelle ne prévoit pas la possibilité pour les commissions de tenir des séances par vidéoconférence, contrairement à la loi urgente topique (RSF 821.40.15). D'après les premières expériences, les séances par vidéoconférence comportent des avantages et des inconvénients. Elles permettent un travail rapide et efficace lorsque l'organe est appelé à prendre des décisions simples concernant des objets peu complexes et peu controversés. Elles alourdissent en revanche le travail lorsque les objets à débattre sont complexes (par exemple lorsque les dispositions d'une loi sont fortement interdépendantes ou lorsque la commission est confrontée à un grand nombre d'amendements concurrents). Pour ces raisons, il est proposé de maintenir la règle générale de la présence physique aux séances de commissions tout en prévoyant la possibilité pour les commissions de décider à la majorité de leurs membres qu'une ou plusieurs séances aura lieu par vidéoconférence. Cette règle s'applique également aux séances du Bureau du fait du renvoi de l'article 5 al. 2.

Contrairement aux articles 109a à 109f (participation à distance aux séances plénières), l'article 21a ne permet pas d'autoriser une partie seulement des membres d'une commission ou du Bureau de siéger à distance, alors que d'autres siègent en présentiel.

### ***Article 22 al. 1 – Secrétariat des commissions***

L'actuel article 22 al. 2 prévoit qu'un procès-verbal « succinct » des séances est tenu. En réalité, les procès-verbaux attendus du Secrétariat du Grand Conseil et produits par ce dernier sont tout sauf succincts : en supprimant cet adjectif, on rend la loi conforme à la pratique, l'inverse n'étant pas souhaitable. Il ne s'agit toutefois pas de fournir des transcriptions intégrales des débats, comme le prévoit l'article 115 s'agissant des débats en plénum, et qui en désigne la transcription dans le Bulletin par le terme de « compte-rendu des débats ».

***Article 27 al. 3 – Désignation du ou de la président-e et du ou de la vice-président-e des scrutateurs et des scrutatrices***

Ces fonctions ne sont actuellement pas prévues par la loi, mais uniquement par une directive du Bureau, et ne reposent donc sur aucune base légale. L'ajout de l'art. 27 al. 3 y remédie.

***Article 28a – Fonctionnement du collège des scrutateurs et des scrutatrices***

Il existe actuellement une directive du Bureau réglant le fonctionnement du collège des scrutateurs et scrutatrices. Elle ne repose toutefois sur aucune base légale. L'article 28a y remédie (cf. également commentaire *ad* art. 4 al. 3 let. i) .

***Article 30 al. 1 let. j à l – Attributions du SGC- Tâches d'état-major***

L'ajout des lettres j à l vise à mentionner dans la loi des tâches que le Secrétariat effectue en pratique déjà pour les commissions, le Bureau et la présidence et qui sont importantes pour ces derniers.

***Article 30a – Enregistrement des séances des organes du Grand Conseil***

Cette nouvelle disposition vise à autoriser (sans l'imposer) l'enregistrement des séances des organes du Grand Conseil. Cela permettra de recourir à de nouvelles méthodes de travail comme la transcription assistée par ordinateur. L'enregistrement permet également de lever le doute en cas de contestation de la transcription dans un procès-verbal des propos tenus en séance. Pour éviter que ces enregistrements ne puissent être utilisés à d'autres fins, leur suppression est obligatoire au plus tard au moment de l'approbation du procès-verbal. L'alinéa 3 précise que la suppression doit intervenir au plus tard au moment de la décision du Grand Conseil dans l'affaire en question dans le cas où le procès-verbal n'aurait pas pu être approuvé (par exemple et surtout, parce qu'il s'agit du PV de la dernière séance d'une commission *ad hoc*).

***Article 31 al. 1 let. a – Attributions du SGC- tenue des registres***

La modification ici proposée constitue une adaptation à la nouvelle terminologie des commissions, incluses dans le terme « organes » du nouveau libellé. Elle a également pour effet d'inclure les membres du Bureau et des groupes parlementaires (également organes du GC selon la loi) dans l'état nominatif, conformément à la pratique.

***Article 35 al. 4 et 5 LGC – Evaluation du ou de la Secrétaire général-e***

Bien qu'il soit judicieux que le ou la Secrétaire général-e fasse l'objet d'une évaluation périodique, la législation sur le personnel de l'Etat n'est pas prévue pour cette situation. Le Bureau doit avoir la latitude nécessaire pour choisir un mode de faire adéquat. Le nouvel alinéa 5 consacre la pratique actuelle.

***Article 43 al. 3 let. b – Programme général de la session constitutive***

Comme le nombre exact des membres de la Commission des finances et de gestion et de la Commission des affaires extérieures sera désormais fixé dans une ordonnance parlementaire, la détermination de ce nombre ne pourra plus être effectuée lors de la session constitutive du Grand Conseil. Il convient de préciser ici que, dès lors que la modification proposée ne sera pas en

vigueur, cas échéant, avant la prochaine séance constitutive, cette dernière se déroulera conformément au droit actuel. Pour le surplus, nous renvoyons au commentaire des dispositions de droit transitoire (article 199 et 200).

#### ***Article 48 al. 3 – Droits des membres du Grand Conseil – En général***

La précision apportée à cet alinéa adapte la loi à la pratique actuelle et vise à ancrer la numérisation dans la loi.

#### ***Article 51 al. 2 et 3 – Documentation de base remise aux membres du Grand Conseil***

La modification de cette disposition vise à poursuivre la numérisation du Grand Conseil.

Désormais, la documentation énumérée à l'alinéa 1 ne sera plus distribuée en la forme imprimée, mais exclusivement au format numérique.

En tant que le Bulletin officiel ne sera plus imprimé sous réserve des règles sur l'archivage (cf. commentaire *ad* article 120), l'alinéa 2 est abrogé. Dans le même sens, l'alinéa 3 est adapté pour tenir compte du fait que le Recueil officiel et le Recueil systématique sont disponibles en ligne gratuitement.

#### ***Article 54 al. 3, dernière phrase – Absence d'un membre***

La règle selon laquelle le membre qui n'a pas rejoint la séance 30 minutes après le début de celle-ci est mentionné comme absent est jugée arbitraire et crée une inégalité de traitement envers le membre qui arrive à l'heure et quitte la séance bien avant son terme ; c'est pourquoi le projet la supprime.

#### ***Article 59 al. 1 – Énumération des auteur-e-s possibles d'un instrument parlementaire***

La rédaction de la disposition est modifiée pour tenir compte de l'instauration des commissions thématiques. Il est prévu que ces dernières peuvent, tout comme les commissions permanentes, déposer des instruments parlementaires. La règle n'a pas été étendue aux commissions ad hoc, car ces dernières ne sont autres que les commissions ordinaires actuelles, qui ne disposent pas des instruments parlementaires.

#### ***Article 60 al. 1 et 2a LGC – Principes applicables à tous les instruments parlementaires***

Les instruments parlementaires devront désormais être déposés accompagnés de leur développement. Il est précisé que désormais tous les instruments parlementaires doivent être déposés auprès du Secrétariat du Grand Conseil.

L'ajout de l'alinéa 2a vise à adapter la loi avec la pratique actuelle, qui ne reposait jusqu'alors sur aucune base légale explicite.

#### ***Article 61 al. 1 et 3 LGC – Signature des instruments parlementaire et authentification***

La modification de cette disposition vise à adapter la loi avec la pratique actuelle. Les modalités des signatures électroniques et leur vérification seront prévues dans une ordonnance parlementaire, plus facilement adaptable à l'évolution technologique.

### ***Article 62 al. 1 let. a et al. 4 – Publicité des instruments parlementaires***

Dès lors qu'un instrument parlementaire doit être accompagné de son développement, les deux doivent être transmis au public et aux médias, après leur transmission au Conseil d'Etat. L'alinéa 1 let. a est modifié en ce sens.

Le nouvel alinéa 4 proposé impose la traduction d'office des instruments parlementaires et de leur développement, avant leur transmission au public, aux médias et aux autres membres du Grand Conseil. Cela permet à l'ensemble des parties prenantes de travailler d'emblée avec un document correctement rédigé dans les deux langues. Cela évitera également au Conseil d'Etat de devoir résumer la teneur des instruments parlementaires à l'attention de ceux et celles qui ne maîtrisent pas suffisamment la langue dans laquelle ils ont été déposés. La seconde phrase de ce nouvel alinéa a pour but de ne pas retarder la transmission au Conseil d'Etat des instruments parlementaires et de leur développement.

### ***Article 68 – Rapport annuel sur l'état des instruments parlementaires***

Le rapport périodique du Conseil d'Etat, par lequel ce dernier informe le Grand Conseil de l'état des motions, postulats et mandats encore pendants et sur la planification prévue pour y donner suite (actuel article 68 *in fine*), n'est qu'une information momentanée et en grande partie déjà caduque au moment de sa publication. Il est plus utile au Parlement que le Conseil d'Etat l'informe au fur et à mesure de la suite apportée à chaque instrument parlementaire, à plus forte raison si cette information est publiée sur le site d'information sur les affaires du Grand Conseil.<sup>2</sup> C'est pour ces raisons que le projet libère le Conseil d'Etat de l'obligation de rendre le rapport susmentionné.

### ***Article 68a – Classement d'un instrument parlementaire***

Il est arrivé que le Bureau soit saisi par le Conseil d'Etat d'une demande (informelle) de classement d'un instrument parlementaire devenu sans objet ou obsolète. Cette manière de faire semble inappropriée, car le Bureau n'est pas habilité à annuler une décision prise par le plénum : seul le plénum doit pouvoir décider du classement d'un instrument qu'il a décidé de prendre en considération (parallélisme des formes). Cette disposition clarifie la situation.

### ***Article 75a – Motion- Retard du Conseil d'Etat***

Dans l'ensemble, les délais impartis au Conseil d'Etat pour donner suite à une motion sont bien respectés. Lorsque les délais ne peuvent pas être tenus, le Conseil d'Etat demande des prolongations qui sont presque systématiquement accordées. Cette disposition vise à donner des pouvoirs au Grand Conseil dans le cas où le Conseil d'Etat n'aurait pas agi dans le délai déjà prolongé ou alors n'aurait pas agi dans le délai sans avoir demandé de prolongation. Cette disposition, qui a vocation à s'appliquer en *ultima ratio* uniquement, est inspirée du droit neuchâtelois. Il s'agit d'une disposition de procédure. Elle ne concerne que les motions, postulats et mandats qui ont été pris en considération (vote du plénum). En effet, par le jeu de renvois des articles 76 al. 2 et 80, qui spécifient que la procédure applicable au traitement d'une motion est applicable au traitement du postulat, respectivement du mandat, l'article 75a s'applique également à ces deux instruments parlementaires. Il ne peut s'appliquer à l'initiative parlementaire prise en considération, puisqu'il n'appartient jamais au Conseil d'Etat d'y donner suite. Elle ne peut non plus s'appliquer à la

---

<sup>2</sup> <http://parlinfo.fr.ch/>.

question ou à la résolution, car les dispositions consacrées à ces deux instruments (art. 77 à 78a, resp. art. 84) n'opèrent pas de renvoi aux règles de procédure applicables à la motion.

Comme l'indique le libellé de l'alinéa 2, la commission saisie ne peut pas elle-même donner suite à l'instrument parlementaire concerné. Elle peut en revanche proposer au Grand Conseil d'atteindre l'objectif poursuivi par l'instrument parlementaire en question par d'autres moyens.

S'il apparaît que l'objectif visé par l'instrument parlementaire ne peut être atteint, ou qu'il est devenu obsolète, ou encore pour d'autres motifs qui ne peuvent être énumérés exhaustivement, le Bureau peut également proposer au Grand Conseil de voter son classement (art. 75a al. 1 let b et al. 2).

Enfin, cette disposition, par l'usage de l'indicatif, oblige le Bureau à agir, ne serait-ce que pour proposer le classement de l'instrument parlementaire concerné.

#### ***Article 78 al. 1 – Question – Procédure***

Comme le projet modifie la loi dans le sens où tous les instruments parlementaires doivent être déposés au Secrétariat (cf. art. 60 LGC), cet alinéa, qui impose de déposer la question auprès de la Chancellerie, qui doit ensuite en transmettre une copie au Secrétariat du Grand Conseil, doit donc être abrogé.

#### ***Article 78a al. 1 – Question concernant l'administration de la justice***

Cette modification découle du fait que tous les instruments parlementaires doivent être déposés au Secrétariat (cf. art. 60 LGC). Par conséquent, c'est ce dernier qui devra transmettre la question au Conseil de la magistrature, et non l'inverse comme actuellement.

#### ***Article 80 al. 4 – Mandat – Procédure***

L'ajout de cet alinéa constitue une formalisation de la pratique actuelle.

#### ***Article 86 al. 1 let. a1 et c – Traitement de la motion populaire***

Une nouvelle lettre a1 est ajoutée à l'alinéa 1, de manière qu'une motion populaire soit soumise à l'examen de la Commission des grâces, des pétitions et des motions populaires avant d'être débattue en plénum. Il est précisé que la transmission à la commission a lieu après réception de la réponse du Conseil d'Etat, ce qui permet qu'il soit tenu compte de cette réponse lors de l'examen préalable.

La lettre c est modifiée pour préciser que les motionnaires ne sont entendus par la Commission que sur demande de celle-ci : ils ne peuvent donc pas exiger d'être entendus. Le principe selon lequel les motionnaires ne s'expriment pas devant le plénum du Grand Conseil n'est pas modifié.

#### ***Article 88a – Adaptation et publication***

Cette disposition consacre la pratique actuelle. L'organe chargé de la publication est actuellement la Chancellerie (article premier du règlement du 27 novembre 2018 sur la publication des actes législatifs, RSF 124.11).

### ***Article 90 – Bulletin du Grand Conseil – accès et diffusion***

La modification de l'article 90 participe à la transition numérique. Le Bulletin officiel ne sera ainsi plus établi que sous forme électronique. La disposition réserve toutefois la législation sur l'archivage qui imposerait la forme imprimée pour son archivage.

### ***Article 97 al. 2 – Information du public et publicité des séances – documents***

La modification de cette disposition vise à garantir la protection des données. En effet, les décrets de naturalisation comportent des données personnelles (noms, commune de domicile, droit de cité, âge) et des préavis positifs ou négatifs de la Commission des naturalisations. De plus, l'article 17 de la Loi sur la nationalité suisse (LN ; RS 141.0) exige que « les cantons veillent à ce que les procédures de naturalisation cantonale et communale n'empiètent pas sur la sphère privée ». L'activité de l'Etat se doit, en outre, d'être proportionnée (art. 5 al. 2 Cst. et art. 6 et 8 de la loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données, RSF 17.1) et ne doit donc pas empiéter sur la sphère privée de ses administrés lorsque cela n'est pas nécessaire à l'accomplissement de ses tâches. Il convient donc de différer la remise de ces documents à la presse jusqu'à décision du Grand Conseil.

### ***Article 98 al. 1 à 1b – Publicité des débats – Séances plénières***

La modification de l'alinéa 1 vise à actualiser la loi par rapport à la pratique en prévoyant que les séances du Grand Conseil sont diffusées en direct sur Internet, sauf si elles ont lieu à huis-clos.

Le nouvel alinéa 1a vise à intégrer à la diffusion en direct sur Internet les résultats des votes nominatifs dans un but de transparence. Il réserve toutefois les votes au bulletin secret, situations dans lesquelles la transparence ne peut s'appliquer.

Le nouvel alinéa 1b prévoit expressément qu'en cas de problème technique empêchant la diffusion en direct sur Internet, les débats ne sont pas interrompus et les débats et décisions restent valables.

### ***Article 99 al. 3 – Publicité des débats – Séances des commissions***

Le nouvel alinéa 3 découle de la modification proposée de la loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf ; RS 17.5) prévoyant que les procès-verbaux des séances de commissions sont accessibles dans certaines situations et à certaines conditions. Sur le fond, cf. le commentaire de l'article 29 LInf, plus bas.

### ***Article 105 al. 2 – Sessions ordinaires***

Cette disposition prévoit actuellement que le Bureau fixe les dates des sessions au mois de juin, pour l'année suivante. Cela signifie que les dates de la session de février sont connues environ 7 mois à l'avance, alors que celles de la session de décembre le sont environ 17 mois avant qu'elle n'ait lieu. Avec la modification proposée, les dates de chaque session devront être communiquées 20 mois à l'avance. Cela n'interdirait toutefois pas au Bureau de communiquer en bloc toutes les dates des sessions d'une année, à condition qu'il le fasse 20 mois avant la première session.

### ***Article 108a – Annulation d'une session***

De la même manière que l'article 106 permet la convocation d'une session extraordinaire du Grand Conseil, cette nouvelle disposition permet, aux mêmes conditions, d'annuler une session.



Ainsi, combiné avec l'article 106, une session annulée peut être remplacée par une session extraordinaire : pour autant que les conditions soient remplies, le Bureau pourrait ainsi exceptionnellement déplacer une session. L'alinéa 2 prévoit que les objets de la session annulée doivent être traités à la session suivante, qu'elle soit ordinaire ou extraordinaire.

### ***Articles 109a-109f – Participation à distance aux séances plénières***

Ces nouvelles dispositions prévoient la possibilité, pour des député-e-s, de participer à distance aux séances du Grand Conseil, dans certaines circonstances et à certaines conditions. Le Grand Conseil l'a explicitement autorisé l'année dernière, d'abord sous la forme d'une ordonnance parlementaire urgente, puis sous la forme d'une loi urgente (RSF 821.40.15) dans le cadre de la situation particulière liée à l'épidémie du SRAS-Covid-2. Il est proposé d'ancrer dans la LGC cette possibilité afin que, si une situation exceptionnelle devait se présenter à nouveau, les aspects les plus importants de la participation à distance de député-e-s aient déjà été réglés dans la loi.

Ce faisant, ces dispositions ne remettent pas en cause le principe selon lequel en temps ordinaire la présence physique des député-e-s est exigée puisqu'elles se limitent à prévoir cette possibilité dans des circonstances extraordinaires et si certaines autres conditions restrictives sont remplies.

### ***Article 109a – Participation à distance – Principes***

Cette disposition commence par rappeler le principe selon lequel les membres du Grand Conseil doivent être présents physiquement lors des sessions.

L'alinéa 2 prévoit toutefois que le Grand Conseil peut adopter une ordonnance parlementaire dérogeant à ce principe et disposant que des député-e-s peuvent se voir autoriser la participation à distance à une session ordinaire dans le cas où deux conditions cumulatives sont remplies.

La première de ces conditions est que le Conseil d'Etat doit avoir pris des mesures fondées sur l'article 117 de la Constitution. Cette condition a pour but de garantir la présence d'une situation extraordinaire puisque le Conseil d'Etat n'est habilité à prendre de telles mesures qu'en cas de danger sérieux, direct et imminent.

La deuxième condition est que les circonstances ayant conduit le Conseil d'Etat à prendre ces mesures empêchent une partie importante des député-e-s d'assister physiquement aux sessions. Cette condition contient deux aspects : la raison empêchant des député-e-s d'assister physiquement aux séances doit être dans un lien de connexité avec la situation extraordinaire et cela doit concerner une partie importante des député-e-s. Ainsi et par exemple, un ou une député-e ne pourrait être autorisé à participer à distance parce qu'il s'est cassé la cheville, alors que le Conseil d'Etat a dû faire usage de l'article 117 en raison d'une pandémie : le lien de connexité entre les circonstances extraordinaires et le motif qui empêche le député de siéger est en effet, dans cet exemple, inexistant.

Le critère « partie importante » des député-e-s peut être rempli à la fois lorsqu'un nombre important de député-e-s ne peut se rendre physiquement à une session (aspect quantitatif) mais également lorsque plusieurs député-e-s appartenant à la même minorité (linguistique ou régionale par exemple) ne peut participer physiquement (aspect qualitatif).

L'alinéa 3 prévoit que c'est le Bureau qui statue sur le droit de participer à distance des député-e-s qui le demandent dans le cas où le Grand Conseil a adopté une ordonnance l'autorisant.

### ***Article 109b – Participation à distance – Limites***

L'article 109b apporte des limites à la participation à distance, même lorsque le Grand Conseil en a autorisé le principe par le biais d'une ordonnance parlementaire.

Les alinéas 1 et 2 de cette disposition reprennent des dispositions de la loi urgente. Le premier prévoit que les membres participant à distance ne sont pas comptabilisés dans le quorum afin de ne pas risquer de porter atteinte à la Constitution dont l'article 96 al. 4 prévoit que le Grand Conseil ne peut valablement délibérer que si la majorité de ses membres sont présents. Le deuxième prévoit que le droit de voter à distance est suspendu lorsque le vote a lieu par assis et levé ou au bulletin secret, le temps de ce vote.

Le troisième alinéa instaure une nouveauté qui ne figurait pas dans la loi urgente : il dispose expressément que les débats ne sont pas interrompus et le vote n'est pas répété si un ou une député-e participant à distance ne peut pas, pour des raisons techniques, débattre ou communiquer son suffrage.

### ***Article 109c – participation à distance – Ordonnance parlementaire***

L'article 109c détaille la procédure d'adoption de l'ordonnance parlementaire autorisant la participation à distance et mentionne certains éléments qui doivent impérativement y figurer.

Le premier alinéa oblige le Bureau à décider, chaque fois que le Conseil d'Etat prend des mesures fondées sur l'article 117 de la Constitution, s'il entend proposer au Grand Conseil d'adopter une ordonnance parlementaire autorisant le principe du vote à distance ou s'il renonce à le faire. Dans le cas où il renonce à le faire, le Grand Conseil n'a pas l'obligation d'examiner cette question et l'ordonnance parlementaire ne peut être adoptée que selon une procédure ordinaire, alors que si le Bureau propose une ordonnance, elle doit être débattue et votée séance tenante

Dans le cas où le Bureau décide de proposer au Grand Conseil d'adopter une telle ordonnance, l'alinéa 2 dispose que le Bureau doit rédiger un projet d'ordonnance parlementaire définissant les conditions que doit remplir un ou une député-e pour être autorisé à siéger à distance. Cette disposition vise à ce que la procédure se déroule le plus rapidement possible et que le Grand Conseil ne se prononce que sur un projet déjà rédigé.

Le troisième alinéa précise les caractéristiques des conditions auxquelles les membres concernés du Grand Conseil pourraient être autorisés à participer à distance, telles qu'elles pourront figurer dans l'ordonnance parlementaire : elles doivent être dans un rapport de connexité nécessaire et étroit avec la situation extraordinaire et pouvoir faire l'objet d'une preuve de leur réalisation. Ces limitations ont pour but de garantir que la possibilité de participer à distance ne soit pas utilisée hors du cadre défini par l'article 109a.

L'alinéa 4 dispose que le projet d'ordonnance du Bureau doit être débattu et voté séance tenante. Cette disposition déroge à la procédure ordinaire de traitement des affaires du Grand Conseil. Elle vise à ce que la procédure soit la plus rapide possible, afin de ne pas retarder la participation à distance des député-e-s concerné-e-s.

### ***Article 109d - Participation à distance – Procédure d'autorisation***

L'alinéa 1 prévoit que, à la suite de l'adoption d'une ordonnance parlementaire autorisant la participation à distance, les député-e-s désirant bénéficier de cette possibilité doivent adresser leur demande au Bureau, accompagnée d'une preuve de la réalisation des conditions posées par l'ordonnance.

L'alinéa 2 prévoit que la décision du Bureau n'est pas susceptible de recours.

Ces dispositions ont pour but de faciliter au plus la procédure.

#### ***Article 109e – Participation à distance- durée de validité***

Cette disposition traite de la durée de validité de l'ordonnance parlementaire autorisant la participation à distance et de celle des autorisations accordées par le Bureau.

L'alinéa 1 prévoit que l'ordonnance parlementaire vaut pour toute la durée de l'état de situation extraordinaire, pour autant que les circonstances continuent à justifier son maintien. Dans le cas contraire, l'ordonnance n'est plus valable sans que cela requiert une abrogation formelle. L'alinéa 2 prévoit que le Bureau doit réévaluer régulièrement la situation et proposer au Grand Conseil d'abroger l'ordonnance si les conditions de son maintien ne sont plus remplies. Ces dispositions ont pour but de garantir que le système de participation à distance ne s'applique pas plus longtemps que nécessaire et reste ainsi exceptionnel.

L'alinéa 3 prévoit que le Bureau peut réexaminer les autorisations qu'il a accordées si l'évolution de la situation le justifie. Ce faisant, même lorsque la situation extraordinaire perdure et que l'ordonnance est toujours en vigueur, le Bureau peut retirer son autorisation à un ou une député-e qui ne remplirait plus les conditions.

#### ***Article 109f - Participation à distance – système informatique et mesures appropriées des membres autorisés***

Les alinéas 1 et 2 reprennent des dispositions de la loi urgente en prévoyant que l'authentification, la sécurité des votes et la confidentialité des débats à huis clos sont garanties et en prévoyant que la procédure et le système informatique doivent être validés au préalable par le Bureau. L'alinéa 3 introduit une nouveauté en prévoyant une obligation pour le ou la député-e qui siège à distance de prendre toutes les mesures appropriées afin de ne pas compromettre la sécurité des votes et la confidentialité des débats à huis clos.

#### ***Article 110 al. 1- Préparation***

Cet alinéa est modifié en ce sens que le délai donné au Conseil d'Etat pour informer le Grand Conseil des objets dont il entend le saisir au premier semestre est déplacé de novembre à décembre. C'est suffisamment tôt et augmente la fiabilité de la liste des objets à traiter. La fin de la dernière phrase a été supprimée, car la possibilité qu'elle offre n'a jamais été utilisée.

#### ***Article 113 al. 3 – Mode de traitement des affaires***

Ici comme aux articles 142 al. 3 let. b, 143 al. 1, 2 et 3, 144 al. 1, 145 al. 2, 191 al. 1 et 2, 195 al. 1, l'expression « le ou la commissaire du gouvernement » a été remplacée par « la personne qui représente le gouvernement ». Dans l'acception présente, le mot « commissaire » désigne le membre d'une commission ; le « commissaire du gouvernement » serait ainsi le « membre du gouvernement qui fait partie de la commission ». Il est renoncé à cette formulation trompeuse, qui est remplacée par celle indiquée ci-dessus. Sur le fond, les règles liées à la représentation du gouvernement sont légèrement modifiées (cf. commentaire *ad* article 191 LGC).

### ***Article 116a – Compte rendu des débats – Publication des enregistrements audiovisuels***

La loi en vigueur ne règle pas la question du sort des enregistrements des débats du Grand Conseil. Pour des raisons liées à la transparence, il est préférable de les publier sous formes d'archives librement indexées et consultables, solution pratiquée par d'autres cantons (notamment Genève, Neuchâtel, Vaud et le Valais).

### ***Article 129 – Amendements - Forme***

Dans sa teneur actuelle, cette disposition fait de la forme manuscrite pour le dépôt d'un amendement la règle et la forme électronique l'exception. En pratique, les amendements sont souvent déposés sous forme électronique. Le nouveau libellé met la loi en adéquation avec la pratique. Les amendements ne pourront plus, en principe, être déposés sous forme manuscrite. « En principe », car les amendements font très souvent l'objet de discussion aux seins des groupes et sont déposés avant les débats. Il arrive toutefois, qu'un amendement doive être déposé très rapidement pendant les débats, dans le « feu de l'action ». Dans ce cas une dérogation au principe peut se justifier, de manière à permettre à un ou une député-e de déposer un amendement en la forme manuscrite.

### ***Article 133 al. 3 – Ordre des votes***

Un alinéa est ajouté à cette disposition afin de préciser que si le Conseil d'Etat se rallie à un nouvel amendement (et donc le fait sien), cet amendement sera opposé en dernier lieu à celui qui l'aura, lors des votes précédents, emporté sur les autres.

### ***Article 134 al. 4 – Procédure de vote - principe***

Les résultats nominatifs des votes du Grand Conseil sont déjà disponibles en ligne mais sont difficilement accessibles. La modification a pour but d'accroître la transparence en disposant expressément qu'ils sont publiés de manière appropriée, sous réserve des votes au bulletin secret pour lesquels le principe de transparence ne s'applique pas.

### ***Article 142 al. 3 – Ordre des interventions dans les débats***

L'ordre des interventions en fin de débat a été revu, afin que le dernier mot revienne au ou à la rapporteur-e. Actuellement, la loi ne prévoit pas de prise de parole, à la fin des débats, du ou de la rapporteur-e ou de la personne qui représente le gouvernement. La modification proposée y remédie en permettant au représentant du Conseil d'Etat de prendre à nouveau la parole pour lui permettre de se rallier à l'intervention précédente d'un membre du Grand Conseil, et enfin au rapporteur pour répondre à l'intervention d'un membre du Grand Conseil proposant le refus ou le renvoi du projet.

En pratique, le ou la rapporteur-e aura donc toujours le dernier mot, soit parce que personne n'a pris la parole après qu'il ou elle l'a fait en vertu de la lettre a, soit parce que quelqu'un est intervenu en vertu de la lettre b, c, d ou e ou les quatre.

Cf. en outre le commentaire concernant l'article 113 al. 3.

### ***Articles 143 al. 1, 2 et 3, 144 al.1, 145 al.2***

Cf. le commentaire concernant l'article 113 al. 3.

### ***Article 148 – Lectures supplémentaires – Délai entre les lectures***

L'article 148 dans sa teneur actuelle exige que les deux lectures d'un projet de disposition constitutionnelle ou d'un projet de loi nouvelle aient lieu au cours de deux séances différentes. Il est proposé de renoncer à cette exigence systématique, jugée disproportionnée, pour les projets de lois nouvelles. S'agissant des lectures successives d'une nouvelle loi ou d'une modification d'une loi existante, le Bureau est libre, lors de l'élaboration du programme chronologique de la session (art. 111 al. 1 LGC) de prévoir qu'elles auront lieu lors de la même séance, ou de prévoir qu'elles auront lieu lors de séances différentes. Toutefois, s'agissant de dispositions autres que de dispositions constitutionnelles, il peut être demandé par motion d'ordre qu'une lecture ou plusieurs lectures subséquentes ai(en)t lieu à une ou d'autre(s) séance(s) (alinéa 3), si le Bureau a décidé qu'elles auront lieu lors de la même séance.

### ***Article 153 al. 4 et 5 – Scrutin uninominal***

A l'alinéa 4, « entre chaque tour de scrutin » a été remplacé par « avant chaque tour de scrutin », car la parole est prise également avant le premier tour.

Le nouvel alinéa 5 comble une lacune de la loi en prévoyant que le candidat qui obtient la majorité absolue (plus de 50% des voix) lors d'un scrutin uninominal remporte l'élection. En effet, une telle règle existe pour les scrutins de liste (art. 154 al. 2) mais n'est pas prévue par la loi pour les scrutins uninominaux. C'est pourtant ainsi que cela se passe en pratique.

### ***Article 154 al. 7 – Scrutin de liste***

Il est des situations où l'élection d'une seule personne à une fonction doit avoir lieu selon les règles du scrutin de liste. Ce sera en particulier le cas s'il faut repourvoir un siège en commission (à la suite du décès ou à la démission du ou de la titulaire, par exemple), conformément à l'article 154 al. 1. En effet, les membres des commissions ne font pas partie des personnes élues au scrutin uninominal selon l'énumération de l'article 154 al. 1. Il aurait pu être choisi que dans ces cas-là l'article 153 s'applique, mais la procédure prévue par l'article 154 est moins longue. Ainsi, le nouvel alinéa 7 précise que les autres alinéas s'appliquent également lorsqu'un seul siège est à pourvoir.

### ***Article 157 - Suffrages non valables***

Dans sa teneur actuelle, l'article 157 al. 1 lettre d, applicable quel que soit le mode de scrutin, prévoit que les bulletins blancs ne sont pas valables. Cela peut aboutir à un résultat problématique, voire absurde en cas de scrutin uninominal à un ou une seul-e candidat ou candidate. Les député-e-s qui s'opposeraient à son élection n'ont pas d'autre moyen que le bulletin blanc ou l'abstention pour le manifester. Ainsi, si les bulletins blancs ne sont pas valables, un candidat ou une candidate pourrait être élu-e avec 20 voix et 90 bulletins blancs, alors même que ces derniers seraient l'expression du refus de voir ce candidat ou cette candidate élu-e. Cette personne serait ainsi élue contre la volonté de la majorité du parlement. La modification proposée permet d'éviter un tel résultat.

### ***Article 191 – Représentation et assistance***

Dans sa teneur actuelle, la loi ne contient pas de règle générale en matière de représentation du gouvernement. Le projet modifie l'art. 191 al. 1 pour y inscrire la règle générale suivante : la

personne qui représente le gouvernement est le conseiller d'Etat-Directeur ou la conseillère d'Etat-Directrice en charge du domaine concerné (situation actuelle) ou le chancelier ou la chancelière pour les affaires de la Chancellerie (nouveau).

L'expression « affaires de la Chancellerie » est reprise de l'art. 29 al. 2 LOCEA qui traite du droit de proposition du chancelier ou de la chancelière et doit être comprise dans le même sens. Il se justifie en effet que le chancelier ou la chancelière représente le gouvernement lorsqu'il ou elle est à l'origine de la proposition et l'a élaborée.

Il est toutefois précisé dans la deuxième phrase de l'alinéa que le Conseil d'Etat peut décider de se faire représenter par un autre conseiller d'Etat-Directeur ou une autre conseillère d'Etat-directrice que celui et celle dont le dossier relève des attributions, lui confiant ainsi une latitude de jugement totale en la matière. Le Conseil d'Etat peut ainsi se faire représenter par l'un de ses membres même lorsqu'il en va d'une affaire de la Chancellerie ou par un autre de ses membres que le conseiller d'Etat-Directeur ou la conseillère d'Etat-Directrice en charge du domaine concerné s'il le juge opportun.

Le nouvel alinéa 1a reprend la règle de l'actuel alinéa 1 en supprimant l'exigence du caractère exceptionnel de la représentation visée. En effet, cette représentation est pertinente dans un certain nombre de situations, notamment lorsque l'objet porte sur des questions techniques plutôt que politiques ou lorsqu'il est question de procédures individuelles (grâce, droit de cité, certaines pétitions) et l'accord obligatoire de la présidence de la commission offre un garde-fou suffisant.

Cf. en outre le commentaire concernant l'article 113 al. 3.

#### ***Art. 195 al. 1- Droit de parole***

Cf. le commentaire concernant l'article 113 al. 3.

#### ***Titre de la section 6.1, sous-sections 6.1.1 et 6.1.2.***

Le titre de la section 6.1 a été modifié et deux sous-sections ajoutées pour que l'on puisse bien distinguer les dispositions transitoires de la loi du 06 septembre 2006 de celles des présentes modifications. En effet, on ne peut exclure que les actuels articles 199 al. 2 et 200 puissent encore trouver application, et il serait donc imprudent de les abroger, respectivement les modifier. Les dispositions transitoires de la présente modification figurent donc aux articles 200a et 200b sous le titre « droit transitoire relatif à la modification du (date d'adoption de la présente modification).

#### ***Art. 200a– Droit transitoire de la modification du XX.YY.2021- délai***

Dès lors que le présent projet propose de remplacer les commissions spécialisées par des commissions thématiques dont le nombre de membres, les domaines de spécialisation et éventuellement la durée de leur existence doivent être déterminés par une ordonnance du Grand Conseil, il convient, pour ce faire, de laisser à ce dernier un certain temps dès l'entrée en vigueur de la modification de la LGC pour adopter l'ordonnance précitée et élire, au besoin, les membres des commissions concernées. Au besoin, car si, par exemple, l'ordonnance parlementaire arrête le nombre des membres de la CFG de manière qu'il corresponde au nombre de membres de cette commission au jour où l'ordonnance est adoptée, il n'y aura pas besoin de la réélire. Il en ira en revanche différemment de la nouvelle commission des grâces, des pétitions et motions populaires, puisque tous les membres des 2 commissions des grâces et des pétitions actuelles ne pourront pas tous y siéger.

***Art. 200b – Droit transitoire de la modification du XX.YY.2021 – droit applicable***

Le nouvel article 7 de la loi d'application du code pénal (désignation du Grand Conseil comme autorité à laquelle doit être adressée la demande en grâce), le nouvel article 5 de la loi sur le droit de pétition (traitement des pétitions adressées au Grand Conseil), les règles sur les séances des organes en vidéoconférence, celles sur la transparence des procès-verbaux des commissions ou toute nouvelle règle relative aux commissions qui n'a pas trait à leur typologie, leurs institution ou à la désignation de leur membres seront applicables dès l'entrée en vigueur de la présente modification. Elles ne font donc pas partie des dispositions dont l'application est différée à la date à laquelle la nouvelle Commission des grâces, des pétitions et des motions populaires aura été constituée et élue.

Le nouveau droit s'appliquera à chaque commission concernée dès qu'elle aura été instituée, respectivement constituée. Contrairement à ce qu'on pourrait éventuellement comprendre à la lecture de l'article 200a al. 2 let. a et b, il n'est guère besoin que toutes les commissions aient été instituées et constituées pour que le nouveau droit s'applique à celles qui l'ont déjà été.

Toutes les autres modifications que celle mentionnées aux articles 200a et 200b ont vocation à s'appliquer dès l'entrée en vigueur de la loi. L'alinéa 3 laisse la possibilité au Bureau ou au Grand Conseil de continuer à appliquer (exceptionnellement) l'ancien droit à des affaires encore en cours au moment de l'entrée en vigueur de la modification.

***Article A1-3, al. 1 let. a (Article 3 de l'annexe 1) – montant de l'indemnité de base allouée aux groupes parlementaires***

Le montant de base de l'indemnité annuelle allouée aux groupes parlementaires, actuellement de fr. 5700.- est augmenté de 32'000.- (atteignant ainsi 37'700.-), pour leur permettre d'engager un collaborateur ou une collaboratrice ou de mandater un tiers, dont les tâches s'approcheront voire seront identiques à celle d'un assistant ou une assistante parlementaire. Ce montant a été fixé sur la base des considérations suivantes :

- Il devrait permettre une rémunération équivalente à celle d'une personne engagée à 20% par l'Etat de Fribourg, en classe 24 ce qui exige une formation supérieure et une certaine expérience ;
- Le montant de 32'000.- comprend le salaire, les charges sociales, les frais d'engagement du collaborateur ou de la collaboratrice, et autres frais.

***Modifications de la loi du 06.04.2001 sur l'exercice des droits politiques (RSF 115.1)***

L'article 50 LGC prévoit que l'exercice du droit de referendum financier par le quart des membres du Grand Conseil (ci-après : referendum parlementaire) est régi par la loi sur l'exercice des droits politiques. Or cette dernière ne prévoit pas de règles propres au referendum parlementaire.

Cela a les conséquences suivantes :

- La Chancellerie devrait envoyer les signatures des député-e-s concerné-e-s aux communes pour vérification, conformément à l'article 108 al. 1 LEDP, alors même que le Secrétariat du Grand Conseil serait à même d'y procéder. De même, le simple fait pour les personnes signataires d'avoir été élu-e-s et de siéger au Grand Conseil, respectivement qu'elles n'aient pas été démisés de leur mandat ensuite de la perte de l'exercice des droits politiques, atteste qu'elles ont l'exercice des droits civiques.

- L'article 110a LEDP prévoit que la liste des signatures ne peut pas être rendue publique. Si cela est parfaitement compréhensible s'agissant de signatures de citoyens et citoyennes « lambda », il est difficile de comprendre que des député-e-s ayant signé en qualité de demande de referendum doivent demeurer anonymes.

Ainsi, pour remédier à cette situation peu satisfaisante, les dispositions suivantes de la LEDP ont été modifiées :

#### ***Article 106 al.6– Contenu des listes***

L'article 106 al. 2 exige que les listes de signatures contiennent les informations suivantes concernant chaque signataire :

- Ses nom et prénom (lettre a) ;
- Sa date de naissance (lettre b) ;
- Son adresse précise (lettre c) ;
- Signature (lettre d).

Dès lors que les listes de signatures seraient vérifiées par le Secrétariat du Grand Conseil, l'adresse des signataires, qui doit permettre à la Chancellerie de vérifier auprès de la commune de domicile l'authenticité de la signature et le fait que son ou sa titulaire a l'exercice des droits politiques, n'est plus utile. Il est en revanche proposé de maintenir l'exigence de la mention de la date de naissance de chaque signataire, pour prévenir les cas d'homonymies.

Par ailleurs, l'article 106 al. 3 let. a actuel exige que figure sur chaque liste de signatures le nom de la commune dans laquelle les signataires sont inscrits au registre électoral. Là aussi, cette règle a pour but de permettre à la Chancellerie d'adresser les listes de signatures aux communes de domicile des signataires, pour vérifications. C'est également dans ce but que l'article 106 al. 4 prévoit que ne peuvent être recueillies sur la même liste que les signatures de citoyens et citoyennes inscrit au registre électoral de la commune indiquée en tête de liste. Dès lors que le SGC procéderait lui-même aux vérifications que la loi confie aux communes, la mention exigée à l'article 106 al. 3 let. e ne serait plus utile dans le cadre d'un referendum parlementaire.

Aussi, le nouvel alinéa 6 de l'article 106 proposé écarte-t-il l'application des alinéas 2 let. c, 3 let. a et 4 s'agissant d'une demande de referendum parlementaire.

#### ***Article 109a – Referendum parlementaire financier facultatif – Vérification des signatures***

Cette nouvelle disposition, propre au referendum parlementaire, prévoit que la Chancellerie transmet la liste des signatures au SGC pour vérifications (alinéa 1). Il est essentiel que la liste des signatures parvienne d'abord à la Chancellerie, dès lors que la demande de referendum a une incidence sur la publication, puis la promulgation de l'acte qui sera soumis à votation populaire.

L'alinéa 2 place en mains du SGC la compétence de vérifier les signatures – et par la même occasion sa qualité de député. Il a été estimé qu'un délai de 5 jours ouvrables était, pour ce faire, suffisant.

#### ***Article 110a – Publicité des signatures***

Cette disposition prévoit que les listes de signatures (à l'appui d'une demande de referendum ou d'une initiative) ne sont pas publiques. Une seconde phrase a été ajoutée, prévoyant que font



exceptions les listes de signatures à l'appui de referendum parlementaire financier facultatif, qui seront donc, elles, publiques.

## **6.2 Loi du 21 mai 1987 sur le droit de pétition (RSF 116.1)**

### ***Article 5 - Procédure***

La modification de l'article 5 a pour but de clarifier la procédure parlementaire applicable au traitement d'une pétition. Actuellement, lorsque le Grand Conseil décide de donner suite à une pétition, il a pour habitude de la « transmettre au Conseil d'Etat » comme s'il s'agissait d'une résolution. Il arrive parfois, lorsque la Commission soutient la pétition, qu'elle dépose elle-même un instrument parlementaire. A l'inverse il arrive parfois que le Grand Conseil veuille soutenir une pétition contre l'avis de la Commission. Le seul moyen pour exprimer cette volonté est le dépôt d'un instrument parlementaire, que le Bureau se voit ainsi contraint d'effectuer dans ce cas de figure.

Le nouvel alinéa 3a prévoit que la Commission adresse au Conseil d'Etat une copie du rapport qu'il adresse au Grand Conseil.

## **6.3 Loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf ; RSF 17.5) :**

### ***Article 29 al. 1a – Cas particulier – accès exclu***

Actuellement, selon l'article 29 LInf, les procès-verbaux des séances de commission ne sont pas accessibles au public. Il existe toutefois un intérêt public à ce que le contenu des débats le soit, qui porte sur plusieurs aspects :

- La légitimité des autorités politiques, de leurs décisions et leur transparence ;
- L'intérêt de pouvoir interpréter correctement une règle de droit, ce qui nécessite souvent de connaître en détail les considérations qui ont amené le législateur à l'adopter, qui ne ressortent pas toujours du message du Conseil d'Etat ou des débats parlementaires ;
- La recherche scientifique (pas seulement dans le domaine du droit, mais également dans ceux de l'histoire ou des sciences politiques, par exemple).

Pour cette raison, le projet prévoit une exception à la règle selon laquelle les procès-verbaux des séances non publiques ne sont pas accessibles (art. 29 al. 1 let. b LInf), en ajoutant un alinéa 1a qui déroge à la règle précitée s'agissant des procès-verbaux des séances de commission.

Afin de ne pas entraver le travail en commission, plusieurs cautions sont toutefois prévues :

Premièrement, seuls les procès-verbaux des séances de commission consacrées à l'examen préalable d'un projet d'acte législatif sont concernés par cette exception. En effet, les intérêts publics susmentionnés concernent avant tout le travail législatif et il se justifie donc de ne prévoir cette exception que pour ces procès-verbaux des séances au cours desquels ont été examinés de tels actes. Ainsi et par exemple, les procès-verbaux de la commission des naturalisations ne bénéficient pas de l'exception.

Deuxièmement, les procès-verbaux ne seront accessibles qu'après la décision du Grand Conseil relative au projet d'acte législatif concerné, afin d'éviter que l'accès à ces documents ne puisse provoquer des interférences dans le débat parlementaire.

Enfin, l'accès à ces procès-verbaux sera soumis aux conditions générales de la LInf. Ainsi, l'accès à ceux-ci pourra être différé, restreint ou refusé si et dans la mesure où un intérêt public ou privé prépondérant l'exige (art. 25 LInf).

#### 6.4 Loi d'application du code pénal du 6 octobre 2006 (LACP ; RSF 31.1)

##### *Article 7 – Grâce*

Le projet modifie la désignation de l'autorité à qui doit être adressé le recours en grâce. Actuellement, l'article 7 LACP prévoit qu'il doit être adressé au Conseil d'Etat qui le transmet ensuite au Grand Conseil. Cette solution est contraire à l'intuition puisque le recours en grâce devrait être adressé à l'autorité qui statuera à son sujet. Elle est de plus inutile puisque le Conseil d'Etat n'a aucun pouvoir décisionnel ni même ne donne de préavis en la matière et se contente de transmettre les dossiers au Grand Conseil. Pour ces raisons, le projet modifie l'article topique de la LACP et fait correspondre la désignation de l'autorité à laquelle il faut adresser le recours en grâce avec celle de l'autorité qui statuera.

## 7 CONSEQUENCES

### 7.1 Conséquences financières et en personnel

Les conséquences financières de l'avant-projet résultent quasi exclusivement de la modification du volume des indemnités versées aux membres du Grand Conseil et de la modification du montant de l'indemnité versée aux groupes parlementaires. Le projet n'aura en revanche pas d'incidence significative sur la charge de travail des collaborateurs et collaboratrices de l'Etat.

Le tableau suivant résume les conséquences financières des différentes modifications.

Article n°	Thème	Incidence [CHF/a]
3 al. 1 let. c	Exclusion des scrutateurs et scrutatrices du Bureau du Grand Conseil	-16 000
11a	Instauration d'un régime de suppléances pour les commissions permanentes et thématiques	40 000
21a	Autorisation des séances du Bureau et de commissions par vidéoconférence	-5000
54 al. 3	Suppression d'une règle relative aux absences	2000
62 al. 1 let. a	Traduction dès leur dépôt des instruments parlementaires	3000
A1-3 al. 1 let. a	Augmentation de l'indemnité annuelle versée aux groupes parlementaires	160 000
<b>Total</b>		<b>184 000</b>

**Tableau 1** : conséquences financières

## **7.2 Autres conséquences**

Au vu de ce qui précède, l'avant-projet n'est soumis à aucun referendum financier. Comme toute loi, il est soumis au referendum législatif facultatif.

Pour le reste, l'avant-projet n'a aucune influence sur la répartition des tâches Etat–communes et ne comporte pas de conséquences notables en matière de développement durable. Il ne soulève aucun problème sous l'angle de sa conformité au droit fédéral et à la Constitution cantonale.