Zeitschrift: Verwaltungsbericht des Regierungsrates, der kantonalen Verwaltung und der Gerichtsbehörden für das Jahr ... = Rapport de gestion du Conseil-exécutif, de l'administration cantonale et des autorités judiciaires pendant l'année ...

Herausgeber: Staatskanzlei des Kantons Bern

Band: - (1994)

Heft: [2]: Rapport sur l'administration : rapport

Artikel: Rapport d'activité du Secrétariat du parlement et du Service parlementaire de révision

Autor: Wissmann

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-544959

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 11.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

1. Rapport d'activité du Secrétariat du parlement et du Service parlementaire de révision

1.1 Secrétariat du parlement

1.1.1 Les priorités de l'exercice

Le Secrétariat du parlement a assuré le suivi de la révision 1994 du droit parlementaire. Il a participé à la préparation de la session constitutive. Il a organisé une journée portes ouvertes destinée aux nouveaux membres du Grand Conseil. Le fait que le Secrétariat du parlement assure le secrétariat de la Commission de gestion, de la Commission des finances, de la Commission de justice et de la Commission de vérification des pouvoirs a aidé ces dernières à maîtriser la complexité croissante de leurs tâches. Cette année encore, la gestion du Secrétariat du parlement a été un exercice périlleux: plusieurs affaires d'envergure et des questions complexes ont fortement absorbé les ressources. Le réviseur du Grand Conseil s'est conformé à ses obligations légales. Compte tenu de la situation financière actuelle et des perspectives en la matière, c'est un plus pour la Commission des finances et pour les services du parlement de pouvoir compter sur le jugement d'un spécialiste. Le Secrétariat du parlement a assuré le suivi de deux projets informatiques: le système de vote électronique est en passe d'être réalisé. Le programme de réalisation du système GRIS (système d'information du Grand Conseil) a été mis au point de manière à ce que le Grand Conseil puisse se prononcer sur l'avenir de ce projet en 1995. Le Secrétariat du parlement a adressé un rapport à la Conférence des présidents pour attirer son attention sur les incidences de la nouvelle Constitution sur le droit et la pratique parlementaires. Les travaux concernant la révision 1996 du droit parlementaire ont été provisoirement interrompus; ils reprendront en 1995 et la priorité leur sera accordée. L'information et la documentation sont deux services fortement sollicités par le Grand Conseil, de même que le service de conseil. Cette année encore, le Secrétariat du parlement s'est occupé des messages du Grand Conseil, du contrôle juridique et des réponses aux interventions concernant des affaires internes du Grand Conseil.
Trois collaboratrices ont quitté le Secrétariat du parlement. Elles ont été remplacées par des mutations internes ou par l'engagement de nouvelles collaboratrices. La présidence des commissions a été associée à la procédure de nomination des secrétaires de la Commission des finances et de la Commission de justice. Le Secrétariat du parlement attend avec impatience de quitter la «Morlothaus» et de réintégrer les locaux de la Postgasse, car le fait d'être éloigné de l'Hôtel du Gouvernement et de la Chancellerie d'Etat ne lui facilite pas la tâche.

1.1.2 Secrétariat des commissions

1.1.2.1 *Commission de gestion (CG)*

Le secrétariat de la CG s'est attaché cette année encore à assurer un suivi intégral des travaux de la commission. Priorités: la gestion générale de la commission, la rédaction des commentaires des affaires avant les séances, le suivi des séances (17 séances plénières d'une journée entière, 32 séances de section pouvant durer jusqu'à une demi-journée, 44 séances brèves de section, 7 inspections), les travaux induits par les séances y compris l'absorbante rédaction des procès-verbaux, la rédaction de rapports et des travaux de recherche dans les domaines les plus divers. Des circonstances particulières ont encore gonflé le volume des travaux d'information et de suivi. La CG a été renouvelée en juin dans la foulée des élections législatives. Les mutations étant étonnamment nombreuses – huit –, il a fallu déployer de gros efforts pour initier les nouveaux membres; un séminaire d'une journée a été organisé à cette fin. La transition entre l'ancienne et la nouvelle commission a ainsi pu s'effectuer sans heurt et sans baisse de régime. La diminution du nombre des affaires de Direction a permis à la CG de se concentrer, quoique dans une mesure encore insuffisante, sur sa tâche véritable, le contrôle de l'administration, avec à la clé un nouveau développement des activités ordinaires du plénum et des sections et un surcroît de travail pour le secrétariat. Sans compter que la commission a dû à plusieurs reprises actualiser l'état de ses informations du fait de retards indépendants de sa volonté (cf. rapport d'activité 1994 de la CG). Le travail de la commission étant rythmé par des échéances fixes, le secrétariat a dû, comme l'an dernier, réaliser des tours de force pour respecter les délais. Il a toutefois été en mesure de se livrer à des ébauches de travaux de réflexion et de se perfectionner dans le domaine des contrôles de résultat. L'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution oblige en outre la commission et le secrétariat à se préoccuper, malgré des ressources limitées, de secteurs jusque là négligés (administration décentralisée et administration médiate). Les travaux de conceptualisation sont en phase de démarrage. La réflexion sur les indicateurs de performance et l'examen du programme gouvernemental de législature 1994 à 1998 ont particulièrement absorbé et la CG et le secrétariat.

1.1.2.2 *Commission des finances (CFin)*

L'an dernier, on pouvait lire dans le rapport d'activité: «Les travaux de la CFin se sont concentrés... sur deux volets principaux: les finances publiques... d'une part et d'autre part les deux anciennes banques d'Etat.» Cette affirmation peut être reprise sans changement. En préavisant le rapport de gestion 1993 de la Banque cantonale bernoise et de la Dezennium-Finanz SA, la CFin a pu constater que la liquidation des engagements à risque par la Dezennium-Finanz SA reste une affaire hautement délicate. La CFin n'a d'ailleurs pas ménagé ses efforts. Lorsqu'il a été en possession des documents de référence à la mi-juin, le secrétariat a organisé deux auditions qui ont eu lieu à la fin juin. Pour garantir la meilleure information qui soit à l'adresse du Grand Conseil, la CFin a retenu l'option du rapport écrit. Dans le même temps, les travaux ont été engagés en ce qui concerne l'examen du compte d'Etat 1993. Le rapport le concernant a dû être rédigé en même temps que celui concernant la BCBE et la DFSA. Autant dire que les nouveaux membres de la commission élus en juin n'ont guère eu le temps de faire un apprentissage théorique; il leur a plutôt fallu «se jeter à l'eau». Même constat pour l'ancien secrétaire de la CJus, Martin Kaiser, qui a endossé la charge de secrétaire de la CFin à partir du 1er juin. La formation complémentaire qu'il a suivie en économie d'entreprise à la suite de ses études de droit s'est avérée un atout non négligeable quand il s'est agi pour lui d'empoigner cette matière difficile. L'activité du secrétariat s'est concentrée cette année encore sur la préparation des séances et sur leur suivi, sur la rédaction de rapports, sur l'encadrement des travaux des sections, sur des travaux de réflexion, sur le commentaire des crédits

supplémentaires et sur la rédaction des procès-verbaux. Cette dernière occupation absorbe plus d'un quart du temps de travail annuel du secrétariat: c'est trop, car ces travaux sont exécutés au détriment de l'activité de conseil, du contrôle des ACE et de celui des dépenses liées. Le Secrétariat du parlement préconise en conséquence une réduction de ces travaux de rédaction de procès-verbaux. Mais la pratique des commissions a tendance à emprunter la direction opposée. L'automne a placé la commission et le secrétariat devant une nouvelle épreuve de force: le traitement du budget 1995, du plan de mesures Equilibre des finances III et du plan financier de la législature. L'examen de ces dossiers a duré jusqu'en décembre, la délibération par le Grand Conseil ayant été repoussée jusqu'à cette date. Durant les opérations, la CFin a développé sa propre opinion qu'elle a exprimée dans une motion qui sera traitée lors de la session de janvier 1995. LA CFin entend se conformer à son mandat légal en réagissant à la débacle financière par l'énoncé de consignes claires.

1.1.2.3 *Commission de justice (CJus)*

Le début de la nouvelle législature a été marqué par un changement au secrétariat de la CJus: la charge de secrétaire a été endossée par Simone Bonjour-Grand qui succède à Martin Kaiser. Le secrétariat a rédigé un règlement interne de la commission que celle-ci a adopté durant le premier semestre. Pendant cette même période, la commission a inspecté les tribunaux et consigné ses observations dans un rapport adressé au Grand Conseil. Le secrétariat a collaboré étroitement avec la commission pour préparer les inspections et le rapport. C'est une commission élargie de quatre membres – 15 au lieu de 11 – qui a entamé la nouvelle législature. Lors de la révision de la loi sur le Grand Conseil, le cahier des charges de la commission a en effet été complété par deux tâches nouvelles: la préparation de l'élection des juges et l'octroi des autorisations accordées aux membres des tribunaux cantonaux suprêmes d'exercer des fonctions accessoires et des charges publiques. La préparation des élections a absorbé le secrétariat pendant le second semestre qui a dû par ailleurs, toute l'année durant, assurer le suivi des séances ordinaires de la commission.

1.1.2.4 *Commission de vérification des pouvoirs*

La commission a tenu trois séances durant l'exercice consacrées respectivement à un recours en matière de votation (initiative sur les canons à neige), au rapport sur les élections de renouvellement général du Grand Conseil et du Conseil-exécutif du 17 avril et à un recours formé contre l'élection de Roland Künzler au Grand Conseil. Le secrétariat a fourni son soutien au président de la commission pour la préparation des séances et pour l'évaluation des propositions.

1.1.2.5 *Commission spéciale chargée de la révision du droit parlementaire*

La révision partielle 1994 de la législation parlementaire s'est achevée cette année par une modification du règlement dont le Grand Conseil a approuvé l'essentiel en mars. Si la réforme parlementaire de 1988/89 avait été préparée par le Grand Conseil lui-même avec le concours de la Chancellerie d'Etat, c'est le Secrétariat du parlement qui s'est chargée de la mini-révision de 1994. En déléguant ainsi le travail à ses propres services, le Grand Conseil s'est facilité la tâche.

1.1.3 **Conseil, information et documentation**

1.1.3.1 *Conseil et assistance*

– Contrôle juridique
Cette année, 220 interventions parlementaires (240 l'an dernier) ont été contrôlées à l'attention du Bureau. 44 (51) d'entre elles posaient problème. Dans 9 cas (18), l'auteur, après avoir discuté avec le Bureau, a transformé sa motion en postulat. La nouvelle Constitution permet désormais de déposer des motions et des postulats sur des sujets dont la compétence ressortit au Grand Conseil et au Conseil-exécutif. Ce qui signifie que le contrôle juridique va perdre en importance. A partir du 1er janvier 1995, le Bureau n'examinera plus les interventions que de manière restreinte et ce, aussi longtemps que l'article 61 du règlement du Grand Conseil sera en vigueur.

– Conseil juridique
Ce service du Secrétariat du parlement a été sollicité par les parlementaires en rapport avec des interventions, des propositions d'amendement, des questions de procédure et autres. Tâche légale du Secrétariat du parlement, le conseil juridique revêt en théorie autant d'importance que ses autres attributions. Dans les faits, il n'en est pourtant rien. Le Secrétariat souhaiterait améliorer la situation dans les domaines au sujet desquels il dispose à la fois d'expérience et de compétence. Le but, c'est d'instaurer un climat de confiance avec les parlementaires de manière à ce que ceux-ci sollicitent de nouveau ses services en cas de nécessité.

– Réponses aux interventions
Cette année, le Secrétariat du parlement a préparé trois réponses à l'adresse du Bureau qui portaient sur le droit parlementaire. Les réponses ont été acceptées par le Grand Conseil.

– Messages au peuple
Le Secrétariat du parlement a rédigé des messages concernant six objets (dont deux initiatives et un contre-projet à une initiative) avec la collaboration de la Chancellerie d'Etat et des Directions. L'image graphique des messages a été modifiée et la rédaction finale soignée de manière à faciliter la lecture des textes. Le souci d'objectivité a en outre gagné en importance.

– Election des juges
Comme les années précédentes, le Secrétariat du parlement a fourni son soutien à l'organe du Grand Conseil chargé de préparer l'élection des juges. La Conférence inter-groupes n'aura vécu que le temps d'une législature; ses attributions ont été reprises en juin par la CJus, suite à la révision de la loi sur le Grand Conseil. Un nombre considérable d'élections a dû être préparé cette année (Cour suprême, Commission de recours en matière fiscale, Commission d'estimation en matière d'expropriation, Commission des améliorations foncières, Commission de recours en matière de privation de liberté à des fins d'assistance, Tribunaux des mineurs). La volonté de la Conférence inter-groupes, puis de la CJus de préparer ces élections avec objectivité s'est traduite par une intensification des travaux préparatoires et par un développement du compte rendu au plénum.

1.1.3.2 *Information et documentation*

Gaby Fürer, jusque là responsable du secrétariat, a repris début mars 1994 la responsabilité de l'information et de la documentation. Cette année encore, le président du Grand Conseil, les députés, les organes parlementaires et les tiers ont fortement sollicité ce service. 90,5 pour cent des quelque 717 mandats ont été donnés par des députés. 48 pour cent, soit 488, ont été passés pendant les sessions. 6,5 pour cent ont été le fait de tierces per-

sonnes (secrétariat des partis, autres cantons, médias, anciens députés, etc.), les 3 pour cent restants celui de l'administration. On enregistre un recul de 6,3 pour cent par rapport à l'exercice précédent qui s'explique par la suppression de la session de mai en cette année électorale. La présentation de la documentation dans la Salle des pas perdus a été améliorée. Le 20 juin, le service d'information et de documentation a organisé une journée portes ouvertes destinée aux nouveaux députés. L'objectif était de leur présenter la Chancellerie d'Etat dont les services sont à la disposition du Grand Conseil et du Conseil-exécutif. L'écho a été positif; certains parlementaires ont toutefois regretté que la manifestation n'ait pas été organisée avant ou pendant la session. Les Informations pour le Grand Conseil ont été remaniées et actualisées. La bibliothèque du Secrétariat du parlement a été enrichie de nouvelles acquisitions. Une fois la rénovation de la Chancellerie d'Etat achevée, elle sera intégrée à une bibliothèque centrale. Le Secrétariat du parlement a assuré le suivi de deux projets informatiques concernant le Grand Conseil. La direction générale du projet GRIS (système d'information du Grand Conseil) a approuvé le programme de réalisation élaboré par les experts. Elle va soumettre un rapport et une proposition au Grand Conseil. Durant la session de mars, ce dernier s'est doté des bases légales lui permettant de s'équiper d'un système de vote électronique. En juin, il a pris acte du rapport du Conseil-exécutif concernant la réalisation du projet. Le Conseil-exécutif ayant en décembre alloué les crédits nécessaires à diverses améliorations de l'infrastructure technique de l'Hôtel du Gouvernement, le système de vote électronique va pouvoir être installé.

1.1.4 Initiatives parlementaires

Aucune initiative parlementaire n'était en suspens à la fin de 1993 et aucune initiative n'a été déposée cette année. On doit donc s'interroger sur les raisons pour lesquelles les députés ne font pas usage de cet instrument. La question est d'importance car l'initiative parlementaire jouit d'une base constitutionnelle depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution (art. 82, 3e al.).
Les parlementaires ne semblent plus désireux de faire usage de cet outil qui leur permet de lancer un projet législatif de leur propre initiative et de le mener à terme. Selon l'optique dans laquelle ils se placent, l'initiative leur semble inutile, vouée à l'échec, trop absorbante, trop compliquée ou inefficace. Cela tient à n'en pas douter en partie à ses modalités. La motion jouit manifestement d'une meilleure cote: les députés voient en elle l'outil le plus efficace. Comment expliquer autrement l'usage intensif dont en ont fait les députés cette année encore. De plus, le gouvernement exploite au maximum les compétences législatives qui sont les siennes, si bien que le besoin pour les parlementaires de déposer leurs propres initiatives n'est pas très fort. C'est notamment vrai pour les grands thèmes d'actualité (finances publiques, répartition des tâches, organisation de la justice, du gouvernement et de l'administration).

1.2 Service parlementaire de révision

Le réviseur du Grand Conseil s'est concentré cette année encore sur l'examen et sur l'évaluation critique du compte d'Etat, tant il est vrai que les chiffres sont l'expression et la conséquence de la politique financière du canton. C'est dans cette optique que les chiffres doivent être examinés. Ceux-ci constituent en outre la base à partir de laquelle le réviseur du Grand Conseil déploie ses multiples activités. Les recherches auxquelles il procède permettent de juger globalement si les chiffres présentés dans le compte d'Etat sont un reflet fidèle de la situation financière du canton de Berne. Si tel est le cas, le réviseur du Grand Conseil adresse un avis positif à la CFin.
Le bon fonctionnement du contrôle interne et l'organisation de la comptabilité sont des facteurs déterminants. Le réviseur du Grand Conseil se fait une idée globale de la qualité du travail en examinant tous les rapports de contrôle du Contrôle des finances, en consultant les prises de positions des services contrôlés et en procédant à ses propres vérifications. Il complète son analyse en opérant un contrôle ponctuel des dossiers de révision au Contrôle des finances et en menant des entretiens. Il évalue systématiquement les rapports trimestriels du Contrôle des finances et en fait rapport à la CFin. Celle-ci traite la question et en tire des conclusions; au besoin, la section compétente de la commission demande un entretien avec le responsable des ressources de la Direction en cause.
Les contrôles directs commandés par le réviseur du Grand Conseil à l'équipe de la société de révision ne portent pas seulement sur les rapports de révision intermédiaire et final du compte d'Etat, mais aussi sur d'autres domaines particulièrement importants, dans le cadre de contrôles spéciaux. Ces derniers sont planifiés minutieusement avec la collaboration du Contrôle des finances afin d'éviter qu'ils ne fassent double emploi. Dans le cadre de la révision finale, le réviseur du Grand Conseil procède à des vérifications supplémentaires en se fondant sur le rapport de révision interne du Contrôle des finances et sur les dossiers de ce dernier.
Toutes ces activités permettent d'assurer un flux d'information constant en direction de la CFin. Les interrogations et les constatations suscitées par l'examen critique des arrêtés du Conseil-exécutif que le réviseur du Grand Conseil effectue avec la collaboration du secrétaire de la CFin sont en outre consignées dans les rapports adressés à la commission. Autre source d'information écrite méritant d'être mentionnée: les rapports trimestriels et le compte rendu concernant le compte d'Etat. Le réviseur du Grand Conseil adresse encore d'autres avis écrits et oraux à la CFin en fonction de l'actualité. Exemples pour cette année: les effets de l'assainissement de la BCBE et de la DFSA sur le compte d'Etat et la question des projets informatiques. Le réviseur du Grand Conseil ne cesse par ailleurs d'insister, et c'est là une tâche primordiale, sur l'importance d'appréhender les finances publiques dans une perspective globale et de soumettre les gros engagements du canton à une analyse critique. Des progrès devront absolument être accomplis prochainement dans ce sens.
Organe externe de surveillance financière, le Service parlementaire de révision doit pouvoir échapper à toute influence et s'exprimer en toute liberté, tant il est vrai qu'il doit accomplir son mandat légal avec les moyens à sa disposition. Cet objectif est aujourd'hui atteint. Certes, les conclusions tirées par le réviseur du Grand Conseil ne satisfont pas toujours l'administration. Rien d'étonnant donc à ce que des voix s'élèvent pour affirmer que cette institution constitue une charge supplémentaire. Mais avant de modifier quoique ce soit à la conception actuelle, le Grand Conseil aurait intérêt à se remémorer les raisons pour lesquelles cet organe a été créé et l'importance politique qu'il revêt.

Berne, février 1995

Le secrétaire du parlement: *Wissmann*