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

Autor(en): **Wissmann**

Objektyp: **Article**

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 ...**

Band (Jahr): - **(1998)**

Heft [2]: **Rapport de gestion : rapport**

PDF erstellt am: **28.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-544944>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

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 participé aux activités du Grand Conseil, de ses organes et de ses membres à tous les niveaux, en y investissant toute son énergie. Cette année encore, la direction et le personnel du Secrétariat du parlement avaient à cœur de satisfaire leur clientèle au mieux. L'exercice a été riche en défis à cause de la nouveauté de certaines tâches, des conditions difficiles dans lesquelles le travail a dû être accompli et des strictes consignes financières. Il fallait en effet concilier dans chaque cas les intérêts de la clientèle, des contribuables, du gouvernement, de la Chancellerie d'Etat ainsi que de la direction et du personnel du Secrétariat du parlement.

Tout parlement est élu pour un mandat d'une durée déterminée. Les élections, la fin de la législature et la constitution du nouveau Grand Conseil ont donc mis la Chancellerie d'Etat et le Secrétariat du parlement à l'épreuve. Le parlement sortant et ses organes souhaitant boucler leurs travaux, il s'agissait de régler les dossiers en suspens; il a fallu également rendre hommage aux parlementaires ne briguant pas un nouveau mandat, accueillir les nouveaux membres, constituer le nouveau Grand Conseil et ses organes, mettre les parlementaires au courant. Le Secrétariat du parlement et ses différents services ont contribué à la réussite de cette opération de renouvellement du parlement.

1.1.2. Secrétariat des commissions

1.1.2.1 Commission de gestion (CG)

Comme les années passées, la CG a déployé de multiples activités que le secrétariat a dû accompagner. Quelques exemples méritent d'être mentionnés: l'inspection des douze unités pilotes NOG au printemps et à l'automne, l'examen du rapport de gestion 1997 et l'inspection des sept Directions, de la Chancellerie d'Etat et du Secrétariat du parlement, à raison d'une journée par Direction. Le contrôle de l'administration décentralisée et de l'administration médiante entrepris en 1996 s'est poursuivi: les unités décentralisées des districts de Nidau et de Berthoud ont été inspectées. Les affaires qui reviennent tous les ans comme la délibération du plan informatique, du programme de construction des routes, du rapport de gestion et du compte de la BEDAG, la surveillance dans le domaine de la sûreté de l'Etat ont absorbé la Commission tout l'exercice durant.

L'examen du programme gouvernemental et du plan financier de législature a été particulièrement absorbant puisque la CG a rédigé une déclaration de planification. La coordination des délibérations de la CG et de la CFin sur les grands dossiers de planification – budget 1999, plan financier 1999 à 2000, programme et plan financier de législature 1999 à 2002, rapport de législature 1998 – n'a pas été aussi réussie qu'on l'espérait. Raison pour laquelle les propositions des deux commissions n'ont pas pu être harmonisées.

Le secrétariat a rédigé le commentaire de 49 affaires de Direction que la CG a ensuite préavisées, des visites des lieux ont été organisées et la mise en œuvre de plusieurs affaires de Direction a été contrôlée.

La Commission s'est réunie en 8 séances d'une journée et 14 d'une demi-journée. Les sections ont tenu 70 séances, sans compter les innombrables séances de courte durée. Dans chaque cas, le secrétariat a fourni son soutien technique et administratif.

La Commission a élargi ses activités de compte rendu: outre le rapport sur le rapport de gestion et les inspections ainsi que le rapport d'activité publié en fin d'année, elle a présenté pour la première fois un rapport sur l'inspection des unités pilotes NOG au Grand Conseil.

Les travaux du secrétariat ont également été fortement influencés par la fin de la législature et le renouvellement de la CG. Il s'agissait d'une part de boucler si possible tous les dossiers de la commission sortante et d'autre part de fournir une information complète aux huit nouveaux membres de manière à les préparer à leurs nouvelles fonctions. Le secrétariat a donc organisé un cours à leur intention.

La Commission a consacré sa journée de réflexion à la mise au point d'une philosophie commune de la haute surveillance, à l'examen critique des mécanismes de travail, à l'introduction de nouveaux outils de planification et à la détermination des priorités pour l'année suivante. Les thèmes retenus sont l'examen systématique des tâches publiques, la situation du canton en tant qu'employeur, la coordination et la coopération à tous les niveaux, la stratégie du propriétaire applicable aux établissements, entre autres.

Cette année encore, la possible généralisation de la nouvelle gestion publique a fortement occupé les esprits. C'est ainsi que la Commission a préavisé le deuxième rapport intermédiaire NOG 2000 et rédigé une déclaration de planification sur les points appelant une clarification avant la généralisation de NOG. Le groupe de suivi de la CG et de la CFin, constitué en 1997, a entrepris ses activités, se réunissant à deux reprises. De plus, une délégation des deux commissions a participé à un atelier d'une journée consacré à la question du pilotage parlementaire en mode NOG.

Patrick Trees, le nouveau secrétaire, a pris ses fonctions le 1^{er} mars, comblant un vide de trois mois à la tête du secrétariat. Durant cette période, c'est l'équipe du Secrétariat du parlement qui a assuré l'intérim. Pour décharger le secrétariat de la CG de la rédaction des procès-verbaux, des étudiants et étudiantes en sciences politiques de l'Université de Berne ont pu cette année encore être recrutés et accomplir un stage de six mois entrant dans leur formation. Cette collaboration s'est avérée très fructueuse et enrichissante et sera poursuivie si les circonstances le permettent.

1.1.2.2 Commission des finances (CFin)

Le secrétariat s'est concentré cette année encore sur l'encadrement administratif et technique des travaux de la CFin. Il lui a fallu préparer 17 séances plénières et de nombreuses séances de section, y assister et en assurer le suivi. L'examen du budget 1999 et du plan financier 2000 à 2002, la rédaction du rapport ainsi que le compte rendu et le débat au Grand Conseil ont fortement sollicité la CFin et le secrétariat. L'examen approfondi de ces affaires auquel s'est livrée la commission s'est traduit dans un rapport inhabituellement détaillé. La collaboration étroite du Service parlementaire de révision et du secrétariat a permis d'offrir un soutien idéal à la Commission quand il s'est agi pour elle d'examiner le

compte d'Etat 1997 ainsi que les rapports de gestion 1997 de la BCBE et de la DFAG.

En vertu de la Constitution et de la loi sur les finances, le Conseil-exécutif est seul compétent pour autoriser les dépenses liées. Il doit néanmoins informer la CFin des crédits qui, s'ils constituaient des dépenses nouvelles, relèveraient de par leur montant de la compétence du Grand Conseil. Dans ce cas, la CFin doit examiner s'il s'agit bel et bien de dépenses liées qui ont été approuvées par le Conseil-exécutif. Suite à certains événements, la Commission a décidé au printemps de se consacrer de plus près à cette tâche, l'examen de ces affaires étant auparavant par trop sommaire. Sur proposition du secrétariat, la CFin sera désormais informée par écrit et à intervalles réguliers du résultat de l'examen de ces autorisations de dépenses.

Lors de la session constitutive, le Grand Conseil a élu le président et les membres de la nouvelle CFin. 10 des 15 membres se sont représentés en juin. Les nouveaux membres ont reçu un manuel rédigé spécialement à l'intention de la CFin ainsi qu'une documentation sur la comptabilité publique du canton de Berne. Après en avoir discuté avec les nouveaux membres, le secrétariat a renoncé à organiser un cours à leur intention.

Du 1^{er} octobre 1997 au 31 mars 1998, Marianne Weber et Lorenz Wolfers se sont partagés le poste de secrétaire. Lorenz Wolfers s'est démis de ses fonctions le 31 mars. Pendant la phase du job-sharing, les deux secrétaires travaillaient simultanément lorsque le pensum était très lourd. Pendant les périodes de calme en revanche, le secrétariat n'était pas occupé, une situation critiquée à plusieurs reprises par l'administration. Depuis le 1^{er} avril, la fonction de secrétaire est assumée par Marianne Weber à raison de 80 pour cent. La rédaction des procès-verbaux a été confiée à Martin Grünig (taux d'occupation: 20%). Ce partage des tâches a l'avantage de répartir clairement les compétences et de diminuer les charges de personnel.

1.1.2.3 Commission de justice (CJus)

Le secrétariat a dû assurer le suivi de plusieurs élections pour le compte de la section IV de la CJus. Le renouvellement général de la Commission de recours en matière fiscale, de la Commission des améliorations foncières, de la Commission de recours en matière de privation de liberté à des fins d'assistance, des cinq Commissions d'estimation en matière d'expropriation et d'une des deux sections de la Cour suprême a fortement absorbé la Commission et le secrétariat. En ce qui concerne l'élection de la section de la Cour suprême, l'Association des avocats bernois a été invitée pour la première fois à faire part à la CJus de ses réserves éventuelles concernant un juge d'appel. Cette mesure, consignée dans le règlement de la CJus, doit contribuer au bon fonctionnement de la préparation des réélections pour lesquelles aucun entretien n'est normalement mené avec les candidats et les candidates.

Durant l'exercice, la CJus s'est livrée à une analyse critique de la surveillance qu'elle exerce sur les autorités de justice indépendantes de l'administration et notamment sur les Commissions d'estimation en matière d'expropriation, la Commission des améliorations foncières et la Commission de recours en matière fiscale. La principale question qui se posait était de savoir si la surveillance ne serait pas plus efficace si elle était assurée par le Tribunal administratif. En sa qualité d'instance d'appel et de recours, le tribunal entretient en effet avec ces commissions des contacts plus suivis que la Commission de justice. Cette dernière a chargé un groupe de travail déjà constitué, celui qui s'occupe de la surveillance des tribunaux de première instance et de la gestion autonome des tribunaux, d'examiner la question. Le groupe de travail, présidé par le juge d'appel Naegeli, a présenté son rapport sur la surveillance des tribunaux de première instance en fin d'exercice. La CJus l'examinera en 1999.

La CJus a consacré trois séances à l'étude des propositions du Conseil-exécutif concernant les recours en grâce, quatre séances à celles concernant les demandes de naturalisation. Ces dernières étant en forte augmentation, la Commission en étudiera dorénavant à chacune de ses séances ordinaires. La CJus a examiné 22 pétitions et requêtes à l'intention du Grand Conseil.

Assumant la fonction d'autorité de surveillance de la Cour suprême, du Tribunal administratif et du Parquet général, la CJus a une fois de plus préavisé les rapports de gestion de ces instances et les a inspectées. Elle a présenté un rapport au Grand Conseil à ce sujet.

La CG et la CJus ont passé un accord déléguant désormais la haute surveillance des tribunaux d'arrondissement, des services de juges d'instruction, des offices des poursuites et des faillites et des tribunaux des mineurs à la CJus. Celle-ci entreprendra cette tâche pour la première fois en 1999, en se fondant sur les rapports d'inspection de l'Office de gestion et de surveillance de la JCE.

Afin de concrétiser ses objectifs de contacts permanents avec les autorités judiciaires cantonales suprêmes, la CJus a convenu avec la Cour suprême de procéder désormais à une seconde inspection en fin d'année. Ce système n'a pas été étendu au Tribunal administratif qui n'exerce aucune fonction de surveillance en plus de ses activités judiciaires.

Lors de la session constitutive de juin, le Grand Conseil a élu le président et les membres de la CJus. Cinq membres seulement sur les 15 que compte la commission se sont représentés.

La préparation et le suivi des séances de la commission et des sections ont pu en grande partie être assurés par le secrétariat. Fin septembre, la secrétaire de la commission en poste depuis juin 1994, Simone Bonjour-Grand, a quitté le Secrétariat du parlement. Elle a été remplacée par Gabriela Wolfsberg. Le degré d'occupation du poste a été réduit de 80 à 50 pour cent. Grâce à un renforcement de la collaboration au sein du Secrétariat du parlement, le secrétariat de la CJus bénéficie du soutien nécessaire. Les ressources économisées dans le domaine de la CJus ont été affectées à l'accomplissement de nouvelles tâches du Secrétariat du parlement (gestion de GRIS).

1.1.3 Conseil, assistance, information et documentation

1.1.3.1 Conseil et assistance

Conseil juridique, conseil

Le Secrétariat du parlement (direction) a exécuté 40 mandats de conseil pour le compte de parlementaires de tous les groupes et pour d'autres partenaires.

Droit parlementaire

Le Bureau du Grand Conseil s'est penché à deux reprises sur le calendrier de révision du droit parlementaire. Le 12 mars, il a décidé de régler la question du régime des sessions dans une mini-révision du RGC et a commandé simultanément une révision plus importante de la LGC et du RGC afin d'exécuter les interventions parlementaires adoptées dans le cadre du projet Efficience du parlement. Une modification du RGC a été soumise au Grand Conseil lors de la session de septembre qui a permis d'exécuter la motion 229/97 de la Commission Efficience du parlement relative au régime des sessions. Le Grand Conseil a délibéré le projet le 31 août. En décembre, se fondant sur le rapport du Secrétariat du parlement, le Bureau a une nouvelle fois examiné la nécessité d'entreprendre immédiatement la révision du droit parlementaire. Il a alors décidé d'interrompre les travaux de révision lancés en mars et d'attendre la fin de 1999 pour réexaminer l'opportunité, l'ampleur et le calendrier d'une modification du droit parlementaire. Ce revirement d'opinion a été dicté par le fait que certaines

décisions déterminantes pour le droit parlementaire sont encore en suspens. Le Bureau a décidé de se pencher chaque année sur la question de la révision des bases légales. Ce qui permettra de choisir le meilleur moment pour y procéder. Le Secrétariat du parlement salue cette option qui permet de clarifier dans l'intervalle les questions pertinentes et de concentrer les ressources sur des révisions du droit parlementaire moins nombreuses, mais plus essentielles.

Messages au peuple

Un groupe de travail présidé par le secrétaire du parlement et mandaté par le Bureau s'est penché sur la question des messages. Le rapport du groupe de travail indique les raisons pour lesquelles les exigences sont devenues plus sévères en ce qui concerne l'information politique, énumère les critères auxquels les messages doivent obéir, signale les atouts et les faiblesses des messages du canton de Berne par rapport à ceux des autres cantons et de la Confédération. Le rapport parvient à la conclusion que les messages bernois sont bien conçus et bien faits, mais que des améliorations sont nécessaires dans le domaine de la systématique, des titres, des illustrations et de la présentation, du style, de l'organisation et de la procédure. La nouvelle conception a été approuvée par le Bureau et le Conseil-exécutif. Elle sera mise en œuvre ultérieurement.

Un seul objet cantonal a été soumis cette année au peuple bernois, à savoir l'initiative législative tendant à l'interdiction de se déguiser lors des manifestations soumises à autorisation. Lors de la rédaction du message, certaines des mesures proposées dans le rapport du groupe de travail (voir ci-dessus) ont été mises en application pour la première fois (présentation de la page de titre, police de caractères, rédaction du projet, etc.).

Réponses aux interventions

Le Secrétariat du parlement a préparé les réponses à six interventions (1997: 8) concernant des affaires internes du Grand Conseil, pour le compte du Bureau: interpellation 187/97 Albrecht, motion 027/98 Pétermann, motion 081/98 Pétermann, motion 108/98 Mauerhofer, motion 117/98 Lack et motion 111/98 Koch. Toutes ces interventions portaient sur le droit parlementaire.

GRIS

Le Secrétariat du parlement soutient les organes chargés de ce projet dans l'accomplissement de leur travail. Cette année, le projet a progressé, puisqu'on s'approche lentement mais sûrement de la réalisation de GRIS: le 9 mars, le Grand Conseil a donné le feu vert à la réalisation et le 20 mai, le Conseil-exécutif a débouqué les fonds nécessaires (454 000 fr.). Un appel d'offres a été lancé de juin à septembre. La direction générale du projet a arrêté son choix le 26 novembre, à la fois sur le système et sur le fournisseur. Le contrat a été signé avec l'entreprise en fin d'année. GRIS constituera un service nouveau et complexe fourni par le Secrétariat du parlement et la Chancellerie d'Etat au Grand Conseil ainsi qu'au public. Ce développement des prestations dans le domaine de l'information et de la documentation s'accompagnera de restrictions dans d'autres secteurs. Sinon, GRIS ne pourrait pas être financé sans incidence sur les coûts.

Système de vote électronique (ESAB)

Le Bureau a dû à deux reprises se pencher sur la question de l'utilisation abusive du système de vote électronique. Lors de la session de mars en effet, un parlementaire avait voté deux fois lors du vote final sur un projet. Le Bureau a décidé de compléter la législation par une disposition sanctionnant les abus. Les membres du Grand Conseil ont par ailleurs été rendus attentifs au problème. Le logiciel a subi quelques améliorations profitant à la clientèle. Ainsi, les résultats des votes par appel nominal sont désormais mémorisés dans le système sous la forme «oui, non et abstention», puis copiés sur une disquette et transmis à la rédac-

trice du Journal. Cela lui simplifie la tâche car elle n'a ainsi plus besoin de réécrire tous les noms des parlementaires.

Coopération

Le Secrétariat du parlement a été en mesure de mettre ses services et ses connaissances à plusieurs reprises à la disposition d'autres cantons et de la Confédération. La direction et le service d'information et de documentation ont fourni leur soutien à d'autres parlements ou services parlementaires par des exposés, des conseils, de la documentation, etc. La participation de la direction aux organes dirigeants de la Société suisse pour les questions parlementaires a permis l'échange intercantonal de réflexion, d'expérience, de solutions applicables à l'activité parlementaire.

1.1.3.2 *Information et documentation*

Depuis 1997, les tâches relevant de l'information et de la documentation ainsi que les travaux de secrétariat sont assumés par une seule et même personne. Le redimensionnement de ces activités a permis de réaliser les économies escomptées. Les phases difficiles en résultant ont pu être surmontées grâce au recours à des auxiliaires pendant les sessions, à une stagiaire employée de commerce et à une jeune femme n'ayant pas trouvé de travail à la fin de son apprentissage. Ce système présente des avantages pour les deux parties et le Secrétariat du parlement pense le maintenir.

Les mandats d'information et de documentation émanant des parlementaires ont fortement augmenté par rapport à l'exercice précédent. Le Secrétariat du parlement a exécuté 537 mandats, soit une progression de 29 pour cent. 48 pour cent des mandats ont été donnés pendant les sessions. 65 pour cent émanaient des membres du Grand Conseil, 28 pour cent de tiers (secrétariat des partis, autres cantons, presse, ex-parlementaires, etc.) et sept pour cent de l'administration.

La brochure «Informations pour le Grand Conseil du canton de Berne» a été actualisée au début de la nouvelle législature.

1.1.3.3 *Organisation de manifestations et enquêtes*

Le 11 juin, le Secrétariat du parlement a organisé une journée portes ouvertes pour les nouveaux parlementaires. Cette manifestation avait pour objectif de leur faciliter l'initiation à leur nouvelle fonction. Le 5 novembre, le Secrétariat du parlement a dispensé un cours sur la comptabilité publique du canton de Berne, avec l'étroite collaboration de la Direction des finances. La journée portes ouvertes à la Cour suprême a de nouveau eu lieu en novembre.

Deux groupes ont été créés lors de la session de novembre: le groupe parlementaire «Culture» a été réactivé et un groupe «Santé et prévoyance sociale» a vu le jour. Le Secrétariat du parlement a fourni son soutien administratif dans les deux cas.

1.1.4 **Initiatives parlementaires**

Quatre initiatives parlementaires ont été déposées cette année. Le Grand Conseil en a traité trois: 194/97 von Escher, 112/98 Seiler (Moosseedorf) et 122/98 Ryser. Le soutien provisoire a été refusé dans les trois cas. Il semble que cet outil parlementaire revienne au goût du jour. De 1994 à 1996, aucune initiative parlementaire n'a été déposée, et en 1997 une seule l'a été. Le regain d'intérêt date du 1^{er} janvier 1997 lorsque le quorum a été abaissé à la majorité absolue des votants (auparavant il était de 101 voix).

1.2 **Service parlementaire de révision**

Après les changements survenus à la tête du Service parlementaire de révision, c'est la première fois que le même réviseur suit toute une année. Le Service s'est concentré comme toujours sur l'examen du compte d'Etat 1997 et du budget 1999.

En période de difficultés financières, il est impératif que la surveillance des finances fonctionne correctement et que les dispositions légales soient respectées. L'activité de contrôle doit englober également, c'est capital, la situation économique des institutions proches du canton. Dans ce contexte, la Direction des finances a chargé le Service parlementaire de révision de dresser avec la collaboration du Contrôle des finances une liste des risques, notamment en ce qui concerne les participations du canton dans des entreprises. La Commission des finances a en outre demandé au réviseur d'évaluer les dossiers en souffrance à l'Intendance des

impôts ainsi que les mesures prises ou prévues pour en réduire l'ampleur. Le réviseur du Grand Conseil a par ailleurs fourni son soutien technique à la Commission des finances. Le contrôle de la qualité de l'activité du Contrôle des finances que prescrit la loi s'est soldé par un résultat positif.

La réforme de la surveillance des finances, actuellement en préparation, aura d'importantes répercussions sur l'activité future de l'organe externe. On ne peut pas encore dire si le Service parlementaire de révision conservera son statut ou s'il sera absorbé par le Contrôle des finances. Le Grand Conseil devrait prendre sa décision en 1999.

Berne, le 11 février 1999

Le secrétaire du parlement: *Wissmann*