



Parlamentsdienste
Services parlementaires

Services parlementaires du Grand Conseil
Postgasse 68
Case postale 562
3000 Berne 8
+41 031 633 75 81
www.be.ch/gc

Services parlementaires du Grand Conseil

Rapport d'activité 2023

Table des matières

1.	Services parlementaires.....	3
1.1	Priorités	3
1.2	Personnel et organisation	4
2.	Service de conseil.....	4
3.	Service des commissions	4
3.1	Commissions de surveillance.....	5
3.2	Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE)	5
3.3	Commissions spécialisées	6
3.3.1	Commission de la formation (CFor)	6
3.3.2	Commission de la santé et des affaires sociales (CSoc).....	6
3.3.3	Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT)	7
3.3.4	Commission de la sécurité (CSéc)	7
4.	Service juridique	8
5.	Service de soutien logistique	8
6.	Autres affaires.....	9
6.1	Élections des organes du Grand Conseil et élections de juges	9
6.2	Autres tâches	9

1. Services parlementaires

1.1 Priorités

L'année 2023 était la première année complète de la législature ayant commencé après le renouvellement du Grand Conseil en mars 2022 ; il s'agit en ce sens d'une année « normale » pour le Parlement et les Services parlementaires.

Au cours de l'exercice sous revue, le volume des affaires est resté élevé, et le Grand Conseil a dû siéger pendant presque la totalité des séances prévues pour traiter l'ensemble des affaires. Par ricochet, les Services parlementaires ont eux aussi été fortement sollicités. Grâce à cet effort, l'année a toutefois pu être achevée sans affaires en suspens, ce qui est probablement assez rare pour un parlement.

Le Grand Conseil et donc aussi les Services parlementaires sont de plus en plus touchés par les prescriptions et les projets TIC (technologies de l'information et de la communication) concernant l'ensemble de l'administration cantonale. Aux projets propres au Parlement, en particulier l'automatisation des procès-verbaux des sessions (logiciel Recapp), viennent s'ajouter d'autres nouveautés, notamment dans les domaines de l'archivage électronique (GEVER / remplacement), de la sûreté de l'information et de la protection des données (SIPD), de l'environnement de travail (poste de travail cantonal), des plateformes de collaboration, etc., qui non seulement représentent une charge de travail majeure pour les Services parlementaires, mais ont aussi en fin de compte des répercussions significatives sur le Grand Conseil. Par ailleurs, il faut relever une tendance à déléguer de plus en plus de tâches aux niveaux inférieurs et donc aussi aux Services parlementaires. Les ressources et les connaissances TIC poussées nécessaires pour assumer ces tâches ne sont pas disponibles aisément. De plus, ces travaux se déroulent toujours en parallèle aux activités du Grand Conseil et constituent une charge de travail supplémentaire considérable, qu'il faut assumer à brève échéance en marge des tâches ordinaires des services parlementaires.

Parmi les autres projets importants concernant l'ensemble de l'administration cantonale figure la gestion de la continuité des activités (Business Continuity Management, BCM). Absorbant elle aussi beaucoup de ressources, cette démarche visait à définir et à adopter des mesures pour garantir la capacité des autorités et de l'administration (soit le Grand Conseil et les Services parlementaires dans le cas précis) à tenir dans la durée en cas de crise. Le projet a été lancé à la suite de la pandémie de COVID-19. Après une phase d'analyse, qui a pu être menée à bien, le projet est maintenant en cours de réalisation. Il est apparu à cette occasion que l'aspect central était celui de la garantie des prestations TIC. L'entrée en vigueur des articles en question dans la législation sur le Grand Conseil a fourni le cadre légal permettant au Parlement d'assumer ses fonctions dans la durée même en période de crise. En 2023, une révision partielle de la Constitution et une autre de la législation sur le Grand Conseil (renforcement de la démocratie et de l'État de droit) ont été lancées et menées à bien. Le Grand Conseil pourra ainsi adopter des lois d'urgence et donc assumer ses tâches même dans ce genre de situation, ce qui renforce en fin de compte la démocratie et la légitimité des décisions prises en temps de crise. Fortement sollicités à différents niveaux par ces projets, les Services parlementaires ont pu réaliser dans les délais les travaux d'élaboration et de mise en œuvre pour le Grand Conseil et ses organes.

La motivation de l'équipe des Services parlementaires lui a permis de relever ces défis et de mener à bien ou d'engager au cours de l'année sous revue les travaux évoqués. Il apparaît toutefois également que la charge de travail qu'entraîne le secteur TIC devient difficile à gérer avec les ressources actuelles et que des mesures devront être prises dans ce domaine.

1.2 Personnel et organisation

Les Services parlementaires s'articulent autour de quatre domaines : Service de conseil, Service des commissions, Service juridique et Service de soutien logistique. Les 21 équivalents plein temps sont répartis entre 38 personnes (30 femmes et 8 hommes), dont 25 travaillent à temps partiel (entre 25 et 70 %), tandis que les 13 autres personnes ont un taux d'occupation situé entre 80 et 100 %. Les Services parlementaires forment également des stagiaires provenant des hautes écoles. L'engagement remarquable de l'équipe et le recrutement pour une durée déterminée d'une collaboratrice scientifique ont par ailleurs permis d'absorber trois congés maternité.

2. Service de conseil

Le Service de conseil est chargé de la préparation et du bon déroulement des sessions, de l'organisation des séances de la présidence et du Bureau et de leur bon déroulement. Il est aussi tenu d'assister et de conseiller la présidence du Grand Conseil avant, pendant et après les sessions. Pour ce faire, il travaille en étroite collaboration avec l'Office du soutien au gouvernement et des droits politiques, ainsi que l'Office du bilinguisme, de la législation et des ressources de la Chancellerie d'État.

Les prestations du Guichet, l'interlocuteur central du Grand Conseil, regroupent le secrétariat, la préparation et la publication des arrêtés du Grand Conseil (AGC) et des documents nécessaires à ses décisions, la saisie et la publication des interventions parlementaires en allemand et en français, de même que leur vérification, le contrôle des déclarations de planification adoptées et des charges dont sont assorties les affaires de crédit ainsi que la saisie et le traitement des changements parmi les membres du Grand Conseil. Le Guichet assiste en outre la responsable du Service de soutien logistique dans l'organisation et la réalisation de diverses représentations et manifestations impliquant la présidence du Grand Conseil et le Bureau.

L'année écoulée s'est caractérisée par un grand nombre d'affaires complexes impliquant une préparation minutieuse avant leur traitement par le Grand Conseil. La responsable du Service de conseil, en particulier, a été très absorbée par ces dossiers. Le nombre très élevé d'interventions parlementaires déposées a fait le reste. Les sessions ont généralement duré deux semaines complètes.

Si la primauté du numérique, que le Grand Conseil applique lui aussi strictement depuis 2022, a d'une part permis de réduire la charge de travail pour le Service de conseil, l'année écoulée a également confirmé l'important volume de travail nécessaire pour la préparation et la publication des documents numériques.

3. Service des commissions

Le Service des commissions s'occupe de la gestion organisationnelle, matérielle et administrative des huit commissions parlementaires permanentes ; il est responsable en particulier du bon déroulement des séances des commissions. À cette fin, les secrétariats de commission collaborent étroitement avec les différentes unités des Services parlementaires ainsi qu'avec les Directions concernées et la Chancellerie d'État.

Après le début de la nouvelle législature en 2022, la collaboration entre les secrétariats, les présidences et les membres des commissions ainsi qu'entre les différentes commissions est désormais bien rodée. En 2023 aussi, les commissions ont collaboré étroitement sur différents objets, ce qui a entraîné un besoin de concertation et de coordination accru entre les secrétariats des commissions. L'élection de certains membres du Grand Conseil au Conseil national a entraîné quelques modifications de la composition des commissions.

Pour l'équipe, l'année a été marquée par le nombre important de dossiers traités, en particulier pour le secrétariat de la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT). Outre le nombre exceptionnel d'objets à préavis, la CIAT s'est lancée dans l'élaboration de son propre contre-projet à l'initiative solaire. Cette importante charge de travail supplémentaire a dû être absorbée par le Secrétariat en parallèle aux tâches habituelles. Toute l'équipe des Services parlementaires a ainsi dû faire preuve de flexibilité et reprendre une grande variété de tâches.

Outre le travail lié aux commissions, l'équipe était par ailleurs fortement engagée dans la phase de conception d'un projet informatique destiné à faciliter la collaboration entre la Chancellerie d'État, les Directions et les secrétariats des commissions au sein du système de gestion des affaires du canton et à permettre aux membres du Grand Conseil d'accéder aux documents de session par l'extranet, comme pour les séances de commission.

Enfin, le projet d'archivage numérique a pu être mené à bien, de sorte que toutes les unités des Services parlementaires ont désormais accès à l'archivage numérique directement depuis le système de gestion des affaires. Dans ce contexte, les derniers dossiers papier des Services parlementaires ont été triés et préparés pour le versement aux Archives de l'État.

3.1 Commissions de surveillance

Chaque commission de surveillance rédige son propre rapport d'activité, qu'elle soumettra au Grand Conseil pour prise de connaissance à la session d'été 2024.

3.2 Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE)

EN 2023, la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) a tenu 18 séances plénières et 9 séances de section. Par ailleurs, des membres de la CIRE représentent le canton de Berne dans différents organes interparlementaires. Un total de 17 séances ont eu lieu dans ce cadre-là.

En 2023, la CIRE a examiné en détail le transfert de la commune de Moutier au canton du Jura. Elle s'est ainsi chargée du préavis du rapport « Avenir Berne romande », s'est exprimée dans le cadre de la procédure de consultation sur le concordat relatif à Moutier et sur la modification de la Constitution cantonale concernant le transfert. Cette question restera inscrite à l'ordre du jour de la CIRE en 2024. Parmi les autres objets importants traités par la commission figurent le programme gouvernemental de législation 2023 à 2026 ainsi que la modification de la loi sur l'établissement et le séjour des Suisses, avec l'introduction dans tout le canton de la procédure d'annonce électronique des déménagements.

En 2023, la CIRE a élaboré deux brochures accompagnant un total de trois objets soumis à la votation, objets qu'elle a tous adoptés à l'occasion d'une séance publique.

Enfin, dans le cadre de l'exercice de la haute surveillance (art. 39, al. 6, lit. d RGC), la CIRE a pris connaissance de cinq affaires relevant des relations extérieures et du ressort exclusif du Conseil-exécutif.

3.3 Commissions spécialisées

3.3.1 Commission de la formation (CFor)

En 2023, la Commission de la formation (CFor) s'est réunie lors de 10 séances plénières et de 26 séances de section. Elle s'est intéressée de près à la culture dans le canton de Berne ; dans ce contexte, elle s'est notamment chargée du préavis des comptes annuels du Fonds d'encouragement des activités culturelles et du crédit pour l'association Forum Culture.

La commission s'est en outre penchée sur les rapports de gestion de l'Université, de la Haute École pédagogique et de la Haute École spécialisée, ainsi que sur les rapports annuels des commissions de surveillance interparlementaires de la Haute École spécialisée de Suisse occidentale, de la Haute école pédagogique des cantons de Berne, du Jura et de Neuchâtel, de même que de la Convention scolaire romande. Des membres de la commission représentent le canton de Berne au sein des organes de surveillance de ces différentes institutions de formation.

En ce qui concerne l'école obligatoire, la CFor a examiné un rapport sur l'interdiction de fumer sur les places de jeux publiques et dans les installations scolaires du canton de Berne. Elle a par ailleurs consacré une retraite aux chances et aux limites du modèle intégratif à l'école obligatoire. Différentes expertes et experts ont été invités à cette occasion.

Parmi les autres thèmes traités par la commission figurent la planification des locaux scolaires au niveau secondaire II et les contributions du canton aux gymnases privés.

3.3.2 Commission de la santé et des affaires sociales (CSoc)

En 2023, la Commission de la santé et des affaires sociales (CSoc) a tenu 20 séances plénières et 15 séances de section. L'année écoulée a été une année chargée pour la commission : après la stratégie d'aide aux victimes, qui a rendu nécessaire une série de vérifications et d'auditions supplémentaires, la CSoc s'est consacrée à l'examen préalable des programmes d'action sociale ainsi que des importants crédits-cadres concernant les autres contributions au sens de la loi sur les soins hospitaliers. L'adoption de la loi sur les prestations de soutien aux personnes en situation de handicap (LPHand) en deuxième lecture lors de la session d'été 2023 a permis de franchir une étape importante. Le passage du financement par objet au financement par sujet pourra donc être réalisé comme prévu début 2024.

Parmi les autres priorités figure l'examen préalable de la deuxième stratégie des coûts dans le domaine de l'asile et des réfugiés pour la période 2024-2027. En raison du grand nombre d'objets concernant aussi bien la CSoc, la CSéc et la CGes, les trois commissions ont décidé de procéder à des auditions communes de deux partenaires régionaux assumant la responsabilité opérationnelle. Cette démarche a fait ses preuves.

En automne, dans le cadre d'une retraite de deux jours, la commission a par ailleurs examiné en détail les flux financiers dans le système de santé. À cette fin, elle a invité à un échange des spécialistes ainsi que des représentantes et représentants des prestataires, des caisses-maladie et des autorités cantonales de la santé. L'objectif de cette retraite était de permettre aux membres de mieux connaître et de mieux comprendre les nombreuses et complexes interdépendances dans le domaine de la santé en vue des décisions politiques cantonales et nationales à venir.

3.3.3 Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT)

En 2023, la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT) a tenu 27 séances plénières et 10 séances de section. Au cours de cette année chargée, la CIAT a notamment examiné les rapports sur la biodiversité, sur l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) et sur la protection des sites et du paysage (CPS) ainsi que 24 affaires de crédit.

Parmi les principaux dossiers traités par la commission figurent l'initiative solaire, à laquelle la CIAT a élaboré un contre-projet. Basé sur le contre-projet du Conseil-exécutif, le contre-projet de la CIAT tient compte spécifiquement des changements introduits par l'acte modificateur unique au niveau fédéral.

La commission s'est également penchée sur la révision de la loi sur les routes, dont elle a assuré l'examen préalable en vue de la session d'été 2023. Elle a proposé au Grand Conseil de viser une utilisation commune des itinéraires de VTT et des chemins de randonnée pédestre. Le Grand Conseil a par la suite intégré ce principe dans la loi sur les routes. La CIAT a par ailleurs proposé d'inclure dans la loi des mesures d'encouragement et de soutien financier aux projets communaux de voies cyclables dans les agglomérations.

La CIAT s'est par ailleurs chargée de l'examen préalable de différentes affaires de crédit en lien avec le projet « Avenir Berne romande ». Lors du transfert cantonal de Moutier début 2026, les services de l'administration cantonale se trouvant dans cette ville devront avoir déménagé sur le territoire bernois. L'examen préalable des affaires de crédit relatives à l'hébergement des différents services a demandé beaucoup de temps et de travail, car les solutions provisoires et la construction prévue d'un nouveau bâtiment administratif pour la justice et la police ne faisaient pas l'unanimité.

En 2023, la CIAT a en outre proposé au Grand Conseil d'approuver le second crédit complémentaire pour la réalisation du campus pour la HES bernoise à Biel/Bienne.

3.3.4 Commission de la sécurité (CSéc)

En 2023, les membres de la Commission de la sécurité (CSéc) se sont réunis pour un total de 21 séances plénières et 12 séances de section.

Parmi les priorités de l'exercice ont figuré l'examen préalable de la révision partielle de la loi sur la police, adoptée par le Grand Conseil lors de la session d'hiver, mais aussi les défis de la numérisation pour la police : la commission s'est penchée sur le crédit pour le réseau radio POLYCOM destiné à assurer la communication en cas d'urgence. La CSéc s'est par ailleurs penchée sur le rapport annuel de l'École intercantonale de police de Hitzkirch ainsi que sur la planification des locaux de la police après le déménagement de celle-ci dans le nouveau centre de police de Berne en 2028 et le transfert de Moutier au canton du Jura en 2026.

L'examen préalable de la deuxième stratégie des coûts dans le domaine de l'asile et des personnes réfugiées pour la période 2024-2027 a été lancée conjointement par la CSoc, la CGes et la CSéc ; cette dernière s'est par la suite concentrée sur le domaine de l'aide d'urgence, prise en charge par la Direction de la sécurité.

En outre, la CSéc s'est chargée de l'examen préalable des rapports annuels du Fonds de loterie et du Fonds du sport ainsi que de celui des crédits pour la construction du nouveau centre bernois pour animaux et de la deuxième patinoire de hockey à Langnau.

La CSéc a enfin consacré une retraite à la thématique de l'exécution judiciaire. Parmi les sujets abordés figurent notamment l'avancement de la mise en œuvre de la stratégie de l'exécution judiciaire et les projets de construction d'un nouvel établissement pénitentiaire et d'une prison régionale à Witzwil. Outre les exigences en matière d'architecture dans le cadre de projets de rénovation et de construction, il a également été question des défis qu'implique la nécessité de garantir différentes formes d'exécution judiciaire.

4. Service juridique

Durant l'année écoulée, le Service juridique s'est consacré principalement à différents travaux pour le Bureau du Grand Conseil. Il a par exemple apporté un soutien déterminant à la section pour l'examen du droit parlementaire du Bureau (ExaPar) dans le cadre de l'élaboration du projet de renforcement de la démocratie et de l'état de droit (révision partielle de la Constitution cantonale et de la législation sur le Grand Conseil), qui a été adopté à l'unanimité par le Grand Conseil lors de la session d'automne. Le service juridique a également apporté son soutien à la section pour d'autres travaux liés à la mise en œuvre d'interventions parlementaires adoptées.

Le Service juridique s'est par ailleurs consacré à la rédaction d'avis juridiques pour les commissions, par exemple pour la CIAT quant au déroulement et aux possibilités d'action de la commission et du Grand Conseil lors de l'examen et de la délibération de l'initiative solaire, quant aux options disponibles en matière de contre-projet et quant à des questions liées à des avis de droit. Il a également pris position sur des affaires concernant les messages de votation. Le Service juridique a aussi apporté son soutien au Bureau du Grand Conseil dans ses réponses à des interventions parlementaires et a conseillé par ailleurs la présidence, les organes du Grand Conseil et ses membres notamment sur les questions de droit et de procédure.

5. Service de soutien logistique

Le Service de soutien logistique assure, comme les années passées, les prestations générales – telles que le planning des rédactrices et rédacteurs des procès-verbaux, la tenue des procès-verbaux et leur assurance-qualité, la préparation et le suivi des séances des commissions sur le plan administratif. Par ailleurs responsable de la gestion des processus, il est également chargé de s'assurer de la disponibilité du système de gestion électronique des affaires et des séances et de l'application destinée aux membres du Grand Conseil, ainsi que d'exploiter et de développer ces systèmes. Cela inclut aussi l'assistance technique aux membres du Grand Conseil.

Cette année aussi, l'équipe de rédaction n'a eu de cesse de développer ses méthodes de travail ; grâce à la transcription automatique pendant les sessions, elle a ainsi été en mesure de compenser les congés maternité et les arrêts maladie sans engagement de personnel supplémentaire.

Le Service de soutien logistique est en outre responsable de l'organisation et de la réalisation des visites et des événements de la présidence et du Bureau du Grand Conseil. Ainsi, le Bureau a accueilli au début du mois de mai dernier une délégation du Parlement de Basse-Saxe pour une visite de quatre jours à Berne et dans le Seeland. Divers autres congrès et événements ont été organisés. Le point fort de l'année a été l'excursion de législature, à l'occasion de laquelle les membres du Grand Conseil se sont rendus au World Nature Forum à Naters, en Valais, après avoir traversé en car le tunnel de base du Lötschberg.

6. Autres affaires

6.1 Élections des organes du Grand Conseil et élections de juges

Au cours de l'année sous revue, les Services parlementaires ont de nouveau organisé un grand nombre d'élections d'organes du Grand Conseil et de juges. Lors des dépouillements, ils ont prêté main-forte au Grand Conseil et en particulier aux scrutatrices et aux scrutateurs. Des mesures de simplification ont pu être mises en œuvre pour la production du matériel de vote et le dépouillement par les scrutatrices et scrutateurs, ce qui s'est révélé très judicieux.

6.2 Autres tâches

Le Grand Conseil, et en particulier le Bureau et la présidence, ont eu le plaisir d'accueillir différentes délégations d'autres cantons et de l'étranger, ou de faire eux-mêmes des visites. La préparation et l'organisation de ces événements est du ressort des Services parlementaires. De même, les services parlementaires du Parlement fédéral ainsi que de différents cantons et villes mènent un échange régulier très précieux sur le plan technique. Malgré des contextes différents, l'on constate que les défis sont partout les mêmes : outre les questions liées au renforcement de la démocratie, ils concernent toujours aussi les technologies de l'information et de la communication. Toutefois, une comparaison transversale montre également que le Grand Conseil bernois dispose des outils techniques et juridiques pour relever ces défis. Ainsi, il s'agit probablement du seul Parlement en Suisse à avoir procédé à une adaptation rapide et ciblée de sa législation pour faire face aux crises, à établir les procès-verbaux avec des moyens hypermodernes (Recapp), à garantir la transparence de ses séances à l'aide d'une diffusion en direct, à se passer complètement de papier et à ne pas avoir de dossier en suspens.