



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 094-2023
Type d'intervention : Interpellation
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2023.RRGR.123

Déposée le : 15.04.2023

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Reinhard (Thun, PLR) (porte-parole)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 1418/2023 du 20 décembre 2023
Direction : Chancellerie d'État
Classification : Non classifié

Moins de lois et de rapports

Lors d'événements marquant l'actualité du moment, le Parlement requiert souvent des rapports ou de nouvelles lois (ou des modifications). Le Grand Conseil du canton de Berne n'y fait pas exception. Il n'est donc pas étonnant que les textes de loi deviennent toujours plus détaillés et que la bureaucratie qui entoure de tels rapports et la collecte des données nécessaires soit de plus en plus importante. Les événements qui donnent lieu à de telles lois, ordonnances, rapports ou autres tâches administratives sont tantôt utiles pour une circonstance particulière ou finissent par ne plus être d'actualité, et pourraient donc être ignorés. Les lois, ordonnances, mesures, rapports et tâches administratives restent cependant en vigueur.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Existe-t-il une vue d'ensemble (ou des statistiques) des rapports réguliers que le canton rédige, ainsi que des circonstances qui ont présidé à leur origine (préciser le moment et les raisons) ?
2. Peut-on établir ou présenter les coûts (internes et externes) qu'un rapport ou une enquête de suivi représente ?
3. À quels rapports pourrait-on, du point de vue du Conseil-exécutif, renoncer parce que la situation s'est améliorée ou que la thématique n'est plus d'actualité ?
4. Quels sont les rapports qui restent utiles, mais dont on pourrait revoir les modalités d'exécution (simplification et limitation sensible du nombre de pages) ?
5. L'administration collecte de nombreuses données qui doivent être saisies par des entreprises, des institutions ou même des personnes privées. Existe-t-il une vue d'ensemble de

ces collectes de données ? Quelles sont celles dont on pourrait éventuellement faire l'économie si, conformément au point 3 de la présente interpellation, certains rapports n'étaient plus établis ?

6. Certains États connaissent pour certaines lois ce que l'on appelle une « *sunset clause* » ou disposition de réexamen (p. ex. les États-Unis, le Canada, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, etc.). Imaginons que dans le canton de Berne, les lois soient automatiquement abrogées au bout de 16 ans ou qu'elles doivent être réexaminées par le Parlement après ce délai : quelles sont les lois dont le Conseil-exécutif ne recommanderait pas la prolongation ?
7. Le Conseil-exécutif pourrait-il envisager d'introduire plus souvent des dispositions de réexamen lors de révisions de lois ? Et est-il disposé à présenter lui-même des propositions allant dans ce sens lors de l'élaboration de projets de loi ?

Réponse du Conseil-exécutif

1. *Existe-t-il une vue d'ensemble (ou des statistiques) des rapports réguliers que le canton rédige, ainsi que des circonstances qui ont présidé à leur origine (préciser le moment et les raisons) ?*

Dans l'exercice de ses tâches, l'administration rédige une multitude de rapports destinés aux Directions, au Conseil-exécutif ou au Grand Conseil. D'autres rapports sont établis par les organes du Grand Conseil eux-mêmes, en particulier par les commissions. Ces rapports présentent une grande diversité en ce qui concerne leur contenu, leur volume et les raisons qui président à leur élaboration. Il n'existe pas de vue d'ensemble exhaustive de l'intégralité des rapports préparés dans les Directions et à la Chancellerie d'État. Du point de vue du Conseil-exécutif, une telle vue d'ensemble ne pourrait être établie qu'au prix d'un travail disproportionné. Par conséquent, il n'est pas possible de donner une réponse générale à la question de leur origine dans le temps et des considérations sur la base desquelles leur élaboration a été demandée initialement.

Il est toutefois possible de fournir des indications concrètes sur les rapports traités par le Grand Conseil. Ceux-ci peuvent être répartis en trois catégories : d'une part les rapports du Conseil-exécutif (p. ex. sur les activités de l'administration et en particulier sur la mise en œuvre des interventions politiques), d'autre part les rapports des organes du Grand Conseil (p. ex. sur les enquêtes des commissions de surveillance ou sur l'activité des commissions) et enfin les rapports de tiers (p. ex. sur l'activité de l'autorité de surveillance de la protection des données).

Les rapports examinés par le Grand Conseil entre 2019 et 2023 se répartissent comme suit :

	2019	2020	2021	2022	2023	Total sur l'ensemble de la période
Rapports du Conseil-exécutif	13	13	15	6	19	66
- Dont rapports sur la mise en œuvre d'interventions politiques	5	5	6	0	9	25
- Dont rapports périodiques annuels ¹	3	3	3	4	3	16
- Dont rapports périodiques présentés une fois par législature ²	1	0	0	2	1	4
Rapports d'organes du Grand Conseil	7	7	11	8	7	40
- Dont rapports périodiques annuels ³	6	7	7	7	7	34
Rapports de tiers	11	9	9	15	13	57
- dont rapports sur la mise en oeuvre d'interventions politiques	0	0	1 ⁴	0	0	1
- dont rapports périodiques annuels ⁵	10	9	8	14	13	54
- dont rapports périodiques présentés une année sur deux ⁶	1	0	0	1	0	2
Total	31	29	35	29	39	163

Il faut préciser que des bases légales exigent la présentation de rapports périodiques, dont le rapport de gestion du canton (art. 76, al. 1, lit. b ConstC) ou les rapports d'activité de différentes autorités (p. ex. du Contrôle des finances [art. 25 LCCF] ou de la Direction de la magistrature [art. 18, al. 1, lit. e LOJM])

À ces rapports périodiques s'ajoutent des rapports uniques, rédigés dans la grande majorité des cas en réponse à des interventions politiques ou à des déclarations de planification du Grand Conseil. À titre d'exemple, le Conseil-exécutif a élaboré un rapport en exécution du postulat 183-2015 « Introduction d'un frein à la réglementation au niveau cantonal » et proposé l'élaboration d'une liste de vérification de la réglementation⁷. Lorsqu'il a pris connaissance du rapport, le Grand Conseil a adopté une déclaration de planification chargeant le Conseil-exécutif d'évaluer l'application de la liste de vérification et de présenter au Grand Conseil un rapport sous une forme appropriée⁸.

¹ Rapport de gestion et comptes annuels, rapport sur les relations extérieures du canton de Berne, rapport sur les interventions parlementaires et les déclarations de planification ; à partir de 2022 : rapport sur le Programme gouvernemental de législature 2019-2022 (en 2023 : pas de rapport en raison du changement de législature).

² Programmes gouvernementaux de législature 2019-2022 et 2023-2026, Élections cantonales 2022, Élections de renouvellement général du Grand Conseil et du Conseil-exécutif du 27 mars 2022, rapport sur l'aménagement du territoire 2022

³ Rapports d'activité des Services parlementaires, de la Commission des finances, de la Commission de gestion et de la Commission de justice ; rapport de la Commission de justice sur le rapport d'activité des autorités judiciaires et du Ministère public et les inspections ; rapport de la Commission de justice sur le rapport de gestion des autorités judiciaires et du Ministère public ainsi que sur l'inspection ; rapport sur la mise en œuvre des motions, des postulats et des déclarations de planification (à partir de 2021)

⁴ Le paysage hospitalier bernois en mutation. Rapport final en réponse à la motion 192-2019 (CGes, Siegenthaler)

⁵ Rapports d'activité ou annuels du Contrôle des finances (CF), du Bureau cantonal pour la surveillance de la protection des données (BPD), des autorités judiciaires et du Ministère public, de la Haute École spécialisée bernoise (PH Bern), de l'Université de Berne, de la Commission de gestion interparlementaire (CGIP) de l'École intercantonale de police de Hitzkirch (EIPH), de la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin aux membres de la Commission interparlementaire de la Convention scolaire romande ainsi que de la HES-SO et de la HE-Arc.

⁶ HEP-BEJUNE

⁷ Introduction d'un frein à la réglementation au niveau cantonal. Rapport du Conseil-exécutif sur la mise en œuvre du postulat 183-2015 Lanz (Thoune, UDC)

⁸ 2015.STA.10452-Déclaration de planification session de juin-2018-fr (be.ch)

Par ailleurs, les commissions de surveillance demandent de plus en plus fréquemment au Conseil-exécutif et à l'administration de fournir des rapports réguliers, par exemple sur l'état d'avancement de certains projets d'envergure (rapport demandé par la CFin sur le progiciel de gestion intégrée, p. ex.) ou sur la mise en œuvre de stratégies (p. ex. rapport demandé par la CIRE sur la stratégie de numérisation).

2. Peut-on établir ou présenter les coûts (internes et externes) qu'un rapport ou une enquête de suivi représente ?

Comme indiqué dans la réponse à la question 1, il n'existe pas de vue d'ensemble globale des rapports établis en exécution de tâches cantonales par l'administration cantonale elle-même ou par des externes mandatés par elle. Par conséquent, il n'est pas possible de répondre à la question du coût de ces rapports.

De manière générale, on peut toutefois dire que les rapports périodiques, en particulier, sont dans la grande majorité des cas rédigés par des membres du personnel cantonal. Le recours à des expertes ou des experts externes est limité aux cas où des connaissances techniques spécifiques sont nécessaires sur un sujet donné ou en cas de manque de ressources en personnel.

3. À quels rapports pourrait-on, du point de vue du Conseil-exécutif, renoncer parce que la situation s'est améliorée ou que la thématique n'est plus d'actualité ?

Selon le Conseil-exécutif, il reviendrait en premier lieu au Grand Conseil, dans son rôle de destinataire des rapports, de déterminer si tel ou tel rapport lui est utile pour remplir ses obligations ou s'il pourrait le recevoir à un rythme moindre, voire y renoncer complètement. Pour répondre à cette question, l'on pourrait vérifier si la présentation d'un rapport donné suscite des débats au Grand Conseil. Si un rapport – par exemple le rapport d'un organe de surveillance interparlementaire – ne donne jamais lieu à une discussion au Grand Conseil, cela pourrait être un indice qu'il est possible de se passer du rapport en question et que la base légale correspondante pourrait être modifiée sur ce point. Pour ce qui est des rapports relevant de l'appréciation du Conseil-exécutif, celui-ci vérifie régulièrement s'il est pertinent de soumettre au Parlement un rapport spécifique (par exemple en réponse aux postulats adoptés : dans ce cas, la rédaction d'un rapport spécifique est possible, mais pas indispensable, puisque le rapport demandé peut être présenté dans le cadre du récapitulatif annuel).

4. Quels sont les rapports qui restent utiles, mais dont on pourrait revoir les modalités d'exécution (simplification et limitation sensible du nombre de pages) ?

Là aussi, le Conseil-exécutif aurait besoin d'indications de la part du Parlement en tant que destinataire des rapports pour répondre à cette question.

5. L'administration collecte de nombreuses données qui doivent être saisies par des entreprises, des institutions ou même des personnes privées. Existe-t-il une vue d'ensemble de ces collectes de données ? Quelles sont celles dont on pourrait éventuellement faire l'économie si, conformément au point 3 de la présente interpellation, certains rapports n'étaient plus établis ?

Comme pour les rapports, la situation est également très hétéroclite en ce qui concerne la collecte des données. Il n'existe pas de vue d'ensemble au niveau du canton, et il n'est pas possible de répondre de manière générale à la question de l'abandon éventuel de telle ou telle collecte de données.

Il faut toutefois rappeler que les collectes de données sont bien souvent inscrites dans la loi et sont également exigées par la Confédération (entre autres par l'OFS). Par conséquent, il n'est

pas possible de renoncer sans autre à la collecte de ces données. En outre, une collecte de données solide constitue une base de décision importante pour de nombreux dossiers politiques.

6. *Certains États connaissent pour certaines lois ce que l'on appelle une « sunset clause » ou disposition de réexamen (p. ex. les États-Unis, le Canada, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, etc.). Imaginons que dans le canton de Berne, les lois soient automatiquement abrogées au bout de 16 ans ou qu'elles doivent être réexaminées par le Parlement après ce délai : quelles sont les lois dont le Conseil-exécutif ne recommanderait pas la prolongation ?*

De manière générale, le législateur a toujours la possibilité de limiter dans le temps la validité d'une loi ou de certaines de ses dispositions. En exécution du postulat 183-2015⁹, le Conseil-exécutif a introduit une liste de vérification de la réglementation à l'aide de laquelle les répercussions économiques doivent faire l'objet d'un examen spécifique lors de l'élaboration d'une réglementation légale¹⁰. Cet examen consiste notamment à vérifier si une limitation dans le temps de la réglementation (clause « sunset ») serait pertinente pour le projet de loi envisagé.

Pour le Conseil-exécutif, il est plus judicieux de procéder à cette vérification au cas par cas plutôt que de soumettre l'ensemble des lois à une clause « sunset ». Par ailleurs, un grand nombre de lois cantonales sont adoptées en exécution du droit fédéral, ce qui exclut d'emblée une limitation de la durée de validité. Enfin, le Conseil-exécutif est d'avis que le contenu concret du droit cantonal et fédéral a un impact bien plus décisif sur l'économie que la question de la validité limitée ou non d'une loi. Par ailleurs, une législation stable constitue aussi un avantage pour les entreprises sur le plan de la sécurité du droit. La question de la forme à donner aux lois, des objectifs qu'elles doivent servir et de la durée de validité pertinente doit donc trouver une réponse politique propre à chaque domaine spécifique.

Pour toutes ces raisons, le Conseil-exécutif n'est pas en mesure d'émettre une recommandation générale sur l'abolition de lois. Toutefois, il procède à une vérification matérielle des tâches de l'État et donc aussi des bases légales, que ce soit dans le cadre du contrôle périodique des tâches prévu à l'article 101, alinéa 4 ConstC¹¹ ou en continu lorsqu'il répond aux interventions politiques et les met en œuvre.

7. *Le Conseil-exécutif pourrait-il envisager d'introduire plus souvent des dispositions de réexamen lors de révisions de lois ? Et est-il disposé à présenter lui-même des propositions allant dans ce sens lors de l'élaboration de projets de loi ?*

Comme indiqué dans la réponse à la question 6, le Conseil-exécutif applique la liste de vérification dans le cadre du processus législatif pour déterminer s'il convient de limiter la durée de validité d'une réglementation. L'introduction au préalable d'une limitation peut se justifier en particulier lorsqu'il s'agit de lois visant à parvenir à une situation spécifique. À titre d'exemple, le Parlement fédéral a limité à 12 ans la durée de validité de l'obligation de procéder à une analyse de l'égalité salariale¹². Lorsque l'État se charge de nouvelles tâches, l'introduction dans la loi de dispositions d'évaluation et, le cas échéant, d'adaptation de ces nouvelles tâches a fait ses preuves (voir à titre d'exemple l'art. 34m LIAM¹³ relatif à l'évaluation des mesures de promotion). Dans d'autres domaines, où il est question de tâches s'inscrivant dans la durée (p. ex. les normes du droit fiscal ou du droit des constructions), une clause « sunset » ne se justifierait

⁹ Voir note de bas de page 7 ci-dessus

¹⁰ Cf. ACE 1464/2021 du 15 décembre 2021

¹¹ Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1)

¹² Voir section 4a Analyse de l'égalité des salaires et vérification de la loi fédérale du 24 mars 1995 sur l'égalité entre femmes et hommes (loi sur l'égalité, LEg ; RS 151.1)

¹³ Loi du 2 novembre 1993 sur l'information et l'aide aux médias (LIAM ; RSB 107.1) ; l'art. 34m LIAM entre en vigueur le 1^{er} janvier 2024

pas. Par conséquent, le Conseil-exécutif continuera de vérifier individuellement pour chaque loi s'il est pertinent de limiter la durée de validité de la réglementation.

Destinataire

– Grand Conseil