

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 142-2016
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☒
N° d'affaire: 2016.RRGR.674

Déposée le: 27.06.2016

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Oui
Déposée par: CGes (Siegenthaler, Thun) (porte-parole)
CGes (Ruchti, Seewil)
Cosignataires: 0

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:

N° d'ACE: 64/2017 du 25 janvier 2017
Direction: Chancellerie d'Etat
Classification: –
Proposition du Conseil-exécutif: **Vote point par point**

Chiffre 1: Adoption et classement
Chiffre 2: Rejet
Chiffre 3: Adoption et classement



Obtenir une vue d'ensemble des commissions

Le Conseil-exécutif est chargé :

1. d'examiner attentivement et au niveau *supra-directionnel* les commissions instituées en vertu de l'article 37 de la loi d'organisation par le Conseil-exécutif, les Directions, la Chancellerie d'Etat ou les unités administratives qui leur sont subordonnées quant à leur fonction, leurs tâches, leurs compétences, leur utilité et leur nécessité ;
2. de réduire d'un tiers le nombre de commissions, par exemple en supprimant des organes ou en les réunissant ;
3. de dresser chaque année la liste de toutes les commissions engagées au niveau cantonal – quelle que soit leur fonction (conseil, exécution, etc.) et leur nom (commission cantonale, organe consultatif, organe de réflexion, etc.).

Développement :

En vertu de l'article 37, alinéa 2 de la loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (loi d'organisation, LOCA ; RSB 152.01), le Conseil-exécutif, les Directions et la Chancellerie d'Etat peuvent constituer des commissions dans lesquelles sont appelés à siéger des experts ou expertes ou des personnes représentant certains groupes de population. Ces commissions ont pour but de mettre des connaissances extérieures à l'administration au service de l'accomplissement des tâches publiques. La CGes ne conteste pas ce but en soi. Elle estime par contre qu'il y a des améliorations à apporter dans le maniement de cet instrument.

La liste des « Commissions de l'administration centrale » de l'annuaire officiel du canton de Berne compte actuellement plus de 90 organes. Selon les éclaircissements de la CGes, cette liste n'est toutefois pas complète. On ne peut donc pas être absolument sûr du nombre exact de commissions. A cela vient s'ajouter une multitude de dénominations pour des organes qui tombent tous sous le coup de l'article 37, alinéa 2 LOCA (p. ex. commission spécialisée, commission cantonale, organe consultatif, organe de coopération, organe de réflexion, etc.), ce qui escamote encore la vue d'ensemble.

Les commissions ont déjà été examinées une fois, lors de la réforme gouvernementale 2003-2008 et en réponse à l'intervention parlementaire Fässler-Schärer 114/2004, « Analyse des commissions cantonales ». D'après le rapport de gestion 2008, cet examen a amené les Directions à reconsidérer systématiquement leurs commissions et à acquérir une vue d'ensemble dans ce domaine. Si cette analyse n'a mis au jour aucun besoin urgent, les Directions et la Chancellerie d'Etat ont toutefois été chargées de vérifier régulièrement si les commissions relevant de leur domaine de compétences sont encore nécessaires et utiles et si la charge financière qu'elles occasionnent reste supportable conformément à l'article 101, alinéa 4 de la Constitution cantonale (ConstC ; RSB 101.1). Le Grand Conseil a alors liquidé la motion 114/2004 avec le rapport de gestion 2008.

Fin 2014, la CGes a demandé au Conseil-exécutif une vue d'ensemble actuelle des commissions instituées en vertu de l'article 37 LOCA. La CGes devait alors constater que jusqu'à cette requête, aucune vue d'ensemble précise de toutes les commissions instituées au niveau cantonal n'était disponible. Entre-temps, le Conseil-exécutif a certes fait part à la CGes de son intention de publier sur Internet la liste complète des commissions de l'administration, extraite de l'annuaire officiel, et de la mettre régulièrement à jour (voir aussi la réponse du Conseil-exécutif à l'interpellation 195-2015 Luginbühl-Bachmann, Liste des commissions du canton de Berne, du 27.1.2016). Au vu de la première adaptation de l'annuaire officiel au 1er mars 2016, la CGes doute cependant que l'objectif de clarté et de transparence visé soit effectivement atteint. Certaines commissions ont fait leur apparition dans la liste, tandis que pour des raisons inexplicables, d'autres n'y figurent plus.

Ainsi, la CGes estime que sa recommandation du 27 août 2015 au Conseil-exécutif n'a pas été suffisamment mise en œuvre (contrôle ciblé des commissions existantes). Pour s'assurer une vue et un contrôle d'ensemble, le Conseil-exécutif proposait en effet uniquement que les Directions et la Chancellerie d'Etat contrôlent régulièrement de manière décentralisée les commissions relevant de leur domaine de compétences. La CGes sait d'expérience que cette approche ne tient pas assez compte de ce qui lui tient à cœur : un recours parcimonieux aux commissions d'une part et, dans un souci d'efficience, une réduction du nombre d'organes existants d'autre part. L'approche décentralisée adoptée en 2008 déjà – sans succès – le confirme également. On n'échappera donc pas à un examen centralisé, avec prise en compte de l'optique cantonale. A

cet égard, il faut également rappeler que depuis la création des commissions permanentes spécialisées en 2014, il existe des organes qui peuvent reprendre certaines tâches des commissions existantes – qu'il s'agisse par exemple d'examiner dans un organe de réflexion si de nouvelles idées pourraient réunir une majorité ou de s'interroger sur la nécessité de modifications législatives.

Enfin, avec la présente motion, la CGes entend s'assurer du respect de la volonté du législateur, qui, en introduisant la règle générale de l'article 37 LOCA, visait un recours ciblé à des spécialistes externes.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion relève de la compétence exclusive du Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive). Il dispose d'une latitude relativement grande en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs, les moyens à mettre en œuvre et les autres modalités. C'est lui qui décide en dernier ressort.

L'article 37 de la loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (loi d'organisation, LOCA ; RSB 152.02) règle la compétence du Conseil-exécutif et des Directions dans le recours à des spécialistes externes : le Conseil-exécutif, les Directions et la Chancellerie d'Etat peuvent constituer des commissions dans lesquelles sont appelés à siéger des experts ou expertes ou des personnes représentant des groupes de population déterminés.

Ces commissions consultatives viennent compléter les connaissances techniques disponibles dans l'administration cantonale. Elles permettent en particulier d'accomplir des tâches cantonales dans des domaines très techniques sans qu'il ne soit pour cela nécessaire d'embaucher de nouveaux collaborateurs et collaboratrices ou de mandater des externes (p. ex. commission des allocations familiales, Commission cantonale pour le service médical scolaire). Elles permettent aussi d'aborder à dessein des thèmes transversaux et de prendre en considération les intérêts en présence (p. ex. Commission cantonale de l'égalité, Commission cantonale d'éthique). Le Conseil-exécutif constate que ces commissions cantonales sont particulièrement précieuses pour les conseils qu'elles fournissent à l'administration et au Conseil-exécutif. Il est en outre convaincu que recourir à des commissions consultatives va dans le sens d'une activité administrative participative et de l'efficacité et de l'économicité du travail administratif.

Tandis que les commissions instituées en vertu de l'article 37 LOCA soutiennent le Conseil-exécutif et l'administration dans leurs tâches exécutives – parmi lesquelles la procédure législative préliminaire et la mise en œuvre de la législation, des arrêtés du Grand Conseil et des jugements entrés en force – les commissions de surveillance et les commissions spécialisées soutiennent le Grand Conseil dans ses tâches législatives. La composition des commissions parlementaires dépend avant tout de considérations politiques et non techniques. D'ailleurs, si les commissions spécialisées ou les commissions de surveillance se mettaient à œuvrer dans le domaine de l'exécutif et conseillaient le Conseil-exécutif et l'administration dans leurs tâches d'exécution à la place des commissions consultatives, le principe de la séparation des pouvoirs ne pourrait pas être respecté.

Dans son intervention, la Commission de gestion aborde la question de la mise à jour, non satisfaisante, de la liste des commissions cantonales publiées dans l'annuaire officiel du canton de

Berne. Le Conseil-exécutif signale que les organes listés jusqu'à fin 2016 à la rubrique « Commissions de l'administration centrale » de l'annuaire officiel dépassent largement les commissions consultatives instituées en vertu de la loi d'organisation. Il reconnaît toutefois que cette liste n'est pas toujours à jour et exhaustive.

Pour faire suite aux recommandations de la présente motion, sur mandat du Conseil-exécutif la Conférence des secrétaires généraux a vérifié que toutes les commissions figurant actuellement dans l'annuaire officiel étaient effectivement des commissions consultatives au sens de l'article 37 LOCA, comme le demandait la CGes. A cette occasion, elle a notamment constaté que la liste fait figurer des organes de direction de corporations de droit public ou privé (p. ex. le conseil d'administration de l'Assurance immobilière, le conseil d'administration de la Fondation de l'Hôpital de l'Ile, le conseil de fondation de la Clinique Bernoise de Montana) ou des organes de surveillance (p. ex. des commissions scolaires de gymnases) qui ne répondent pas à la définition de l'article 37 LOCA. Les commissions d'examen ne conseillent pas non plus le Conseil-exécutif et l'administration dans leurs tâches d'exécution. La Commission d'examen pour chasseurs bernois ou bien encore la Commission des examens de notaire sont là pour organiser les examens d'Etat parce que les offices et les Directions concernés ne maîtrisent pas suffisamment la matière. Les commissions consultatives se distinguent donc des groupes de travail ou de projet internes à l'administration, constitués majoritairement de collaborateurs et collaboratrices du canton.

Grâce à cet examen, la liste publiée dans l'annuaire officiel ne comprendra dorénavant que les commissions consultatives instituées en vertu de l'article 37 LOCA visées par la CGes. Le titre vague « Commissions de l'administration centrale » sera par conséquent remplacé par « Commissions consultatives ». Les noms des organes et institutions qui ne figureront plus dans l'annuaire cantonal seront publiés sur l'internet cantonal, en règle générale sur la page d'accueil de la Direction compétente – un endroit bien plus approprié.

Il faudra désormais réexaminer et mettre à jour cette liste chaque année. Afin de garantir une vue globale, cet examen ne sera pas mené uniquement par la Direction compétente, mais aussi par la Conférence des secrétaires généraux. Cette vue d'ensemble des commissions spécialisées sera également soumise au Conseil-exécutif une fois par an. Le Conseil-exécutif ne juge pas opportun de prendre des mesures pour changer l'approche décentralisée décrite par la présente motion. Il partage certes l'avis de la CGes : une vue d'ensemble est nécessaire. Dans une organisation où l'attribution des compétences est décentralisée, les fondements de cette vue d'ensemble doivent cependant toujours être élaborés par les unités d'organisation décentralisées, à savoir les Directions. Afin que le Conseil-exécutif puisse juger si la Commission de la chasse et de la protection de la faune sauvage par exemple, ou la Commission spécialisée pour l'optique sont toujours appropriées, il a besoin de l'avis technique de la Direction que le législateur a désignée compétente pour mener à bien les tâches d'exécution en question (ici l'ECO et la SAP).

Le Conseil-exécutif considère ainsi qu'un objectif chiffré de réduction du nombre de commissions consultatives serait peu judicieux. En effet, les commissions consultatives accomplissent des tâches de conseil et de suivi importantes pour le Conseil-exécutif et l'administration dans les domaines techniques étrangers à l'administration. Il faut tenir compte des besoins existants pour les instituer et les dissoudre.

En résumé, le Conseil-exécutif est favorable à la requête de la Commission de gestion, à savoir l'examen et la mise à jour annuelle de la liste des commissions consultatives instituées en vertu de l'article 37 LOCA (ch. 1 et 3 de la motion). Il constate cependant que les mesures demandées ont déjà été mises en œuvre par la Conférence des secrétaires généraux et que ces points de la motion peuvent donc être classés. Le Conseil-exécutif ne juge pas nécessaire de fixer un pourcentage de réduction du nombre de commissions spécialisées (ch. 2 de la motion). Il vaut mieux que le gouvernement et les Directions puissent continuer de faire un bon usage de ce précieux outil. Le Conseil-exécutif propose donc de rejeter le point 2 de la motion.

Destinataire :

- Grand Conseil